

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
de 30 de septiembre de 2003 \*

En los asuntos acumulados C-57/00 P y C-61/00 P,

**Freistaat Sachsen**, representado por el Sr. J. Sedemund, Rechtsanwalt, que designa domicilio en Luxemburgo (asunto C-57/00 P),

**Volkswagen AG y Volkswagen Sachsen GmbH**, representadas por el Sr. M. Schütte, Rechtsanwalt, que designan domicilio en Luxemburgo (asunto C-61/00 P),

partes recurrentes,

que tienen por objeto sendos recursos de casación interpuestos contra la sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Segunda ampliada) el 15 de diciembre de 1999, Freistaat Sachsen y otros/ Comisión (asuntos acumulados T-132/96 y T-143/96, Rec. p. II-3663), por los que se solicita que se anule esta sentencia,

\* Lengua de procedimiento: alemán.

y en los que las otras partes en el procedimiento son:

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por el Sr. K.-D. Borchardt, en calidad de agente, asistido por el Sr. M. Núñez-Müller, Rechtsanwalt, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

**República Federal de Alemania**, representada por el Sr. T. Oppermann, en calidad de agente,

y

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**,

partes coadyuvantes en primera instancia,

**EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,**

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, los Sres. J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen y C.W.A. Timmermans, Presidentes de Sala, y los Sres. D.A.O. Edward, P. Jann y V. Skouris, la Sra. F. Macken (Ponente) y los Sres. S. von Bahr y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mischo;  
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 26 de febrero de 2002, en la cual el Freistaat Sachsen estuvo representado por el Sr. T. Lübbig, Rechtsanwalt; Volkswagen AG y Volkswagen Sachsen GmbH por el Sr. M. Schütte; la Comisión por el Sr. K.-D. Borchardt, asistido por el Sr. M. Núñez-Müller, y la República Federal de Alemania por el Sr. T. Oppermann y el Sr. W.-D. Plessing, en calidad de agente,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de mayo de 2002;

dicta la siguiente

### Sentencia

1 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 de febrero de 2000, el Freistaat Sachsen, por una parte, y Volkswagen AG (en lo sucesivo, «Volkswagen») y Volkswagen Sachsen GmbH (en lo sucesivo, «VW Sachsen»), por otra, interpusieron sendos recursos de casación, con arreglo al artículo 49 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia, contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de diciembre de 1999, Freistaat Sachsen y otros/Comisión (asuntos acumulados T-132/96 y T-143/96, Rec. p. II-3663; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), por la que dicho Tribunal desestimó sus recursos por los que solicitaban la anulación parcial de la Decisión 96/666/CE de la Comisión, de 26 de junio de 1996, relativa a una ayuda concedida por Alemania al grupo Volkswagen y destinada a las plantas de Mosel y Chemnitz (DO L 308, p. 46; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

- 2 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 2000, se decidió la acumulación de los asuntos C-57/00 P y C-61/00 P a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.
  
- 3 La sentencia recurrida tiene como origen sendos recursos presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia, respectivamente, los días 26 de agosto y 13 de septiembre de 1996 por el Freistaat Sachsen, por una parte, y por Volkswagen y VW Sachsen, por otra, por los que solicitaban la anulación parcial de la Decisión impugnada.
  
- 4 Mediante autos de 1 y 3 de julio de 1998, el Tribunal de Primera Instancia admitió la intervención de la República Federal de Alemania y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo, respectivamente, de las pretensiones de las partes demandantes y de la Comisión.
  
- 5 Paralelamente a los recursos presentados ante el Tribunal de Primera Instancia, la República Federal de Alemania, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de septiembre de 1996, interpuso un recurso, registrado con el número C-301/96, de anulación parcial de la Decisión impugnada. Mediante auto de 4 de febrero de 1997, el Tribunal de Justicia suspendió dicho procedimiento hasta que se pronunciara la sentencia recurrida.
  
- 6 En la sentencia recurrida se describió el marco jurídico del litigio en los siguientes términos:

«1. Mediante escrito de 31 de diciembre de 1988, la Comisión comunicó a los Estados miembros que, durante su reunión de 22 de diciembre de 1988 y a raíz de su decisión de 19 de julio de 1988 de establecer unas directrices

comunitarias generales sobre ayudas estatales en el sector de los vehículos de motor (en lo sucesivo, “directrices comunitarias”), sobre la base del artículo 93, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 1), había aprobado los requisitos para la aplicación de dichas directrices, que se reproducían en un documento adjunto al escrito. Solicitó a los Estados miembros que le comunicasen su aceptación de estas directrices en el plazo de un mes.

2. Las directrices comunitarias fueron objeto de una comunicación (89/C 123/03) que se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1989, C 123, p. 3). En su punto 2.5 se establece que “entrarán en vigor el 1 de enero de 1989”, y que “permanecerán vigentes durante dos años”.
3. Según su punto 1, párrafo cuarto, el objetivo de las directrices comunitarias es, en particular, imponer una disciplina más estricta en la concesión de ayudas en el sector de los vehículos de motor, para garantizar que no se producirá una distorsión de la competitividad por competencia desleal. La Comisión destaca en este punto que sólo puede adoptar medidas eficaces si puede examinar las distintas ayudas antes de que se hagan efectivas.
4. A tenor del punto 2.2, párrafo primero, de las directrices comunitarias:

“En virtud de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE, deberán notificarse previamente todas las medidas de ayuda que vayan a conceder las autoridades públicas a las empresas que trabajen en el sector de los vehículos de motor en virtud de un programa autorizado de ayuda cuando el coste del proyecto que vaya a subvencionarse supere los 12 millones de ecus. Por lo que respecta a las ayudas que se vayan a conceder al margen de un régimen autorizado de ayuda, cualquier proyecto de este tipo, independientemente de su coste y de la importancia de la ayuda, queda evidente-

mente sujeto sin excepción a la obligación de notificación en virtud del apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE. Si la ayuda no está directamente vinculada a un proyecto concreto, deberá también notificarse aun cuando se haga efectiva con arreglo a un programa ya autorizado por la Comisión. Los Estados miembros informarán a la Comisión, con tiempo suficiente para que ésta pueda remitirles sus observaciones al respecto, de todos los planes de concesión de ayudas o de todas las modificaciones de los mismos.”

5. En el punto 3 de las directrices comunitarias, relativo a las normas para el enjuiciamiento de las ayudas, la Comisión precisa, en particular, lo siguiente:

“— Ayudas de carácter regional

[...]

La Comisión reconoce la importante contribución que puede suponer para el desarrollo regional la instalación de nuevas unidades de producción de motores o piezas para vehículos y/o la expansión de las actividades ya existentes en las regiones desfavorecidas. Por este motivo, la Comisión adopta por lo general una actitud positiva en relación con las ayudas a la inversión concedidas con objeto de contribuir a superar los desequilibrios estructurales en las zonas desfavorecidas de la Comunidad.

Dichas ayudas suelen concederse automáticamente de acuerdo con un procedimiento previamente autorizado por la Comisión. Al exigir la notificación previa de tales ayudas, la Comisión debería poder comparar el supuesto desarrollo regional (esto es, promoción de un desarrollo duradero de la región mediante la creación de puestos de trabajo viables, establecimiento de vínculos con la economía nacional y comunitaria) con los posibles efectos adversos que puedan producirse sobre el sector en conjunto (tales

como la aparición de importantes problemas de saturación). Este proceso de análisis no trata de poner en tela de juicio la gran importancia de estas ayudas para afianzar el proceso de cohesión comunitario; lo que se pretende es que se tengan en cuenta otras facetas del interés de la Comunidad, como por ejemplo el desarrollo del sector global.

[...]"

6. Tras comunicarle el Gobierno alemán que había decidido no aplicar las directrices comunitarias, la Comisión adoptó, de conformidad con el artículo 93, apartado 2, del Tratado, la Decisión 90/381/CEE, de 21 de febrero de 1990, por la que se modifican los regímenes de ayuda alemanes al sector del automóvil (DO L 188, p. 55; en lo sucesivo, "Decisión 90/381"). El artículo 1 de esta Decisión dispone:

"1. A partir del 1 de mayo de 1990, la República Federal de Alemania notificará a la Comisión, en virtud del apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE, todas las ayudas concedidas a proyectos cuyo coste supere los 12 millones de ecus, en el marco de los regímenes de ayudas enumeradas en el Anexo y que deben concederse a empresas del sector de los vehículos de motor, tal y como éste queda definido en el punto 2.1 de las directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector de los vehículos de motor. Las notificaciones se llevarán a cabo de acuerdo con los requisitos establecidos en los puntos 2.2 y 2.3 de dichas directrices. La República Federal de Alemania enviará además informes anuales sobre dichas ayudas, de conformidad con las directrices.

2. Además de la lista (no exhaustiva) de los regímenes de ayudas enumerados en el Anexo, la República Federal de Alemania deberá cumplir también las

obligaciones contempladas en el apartado 1 con respecto a todos los demás regímenes de ayudas existentes que no figuren en el Anexo que pudieren beneficiar al sector afectado por las directrices.

3. Las ayudas a empresas del sector de los vehículos de motor que ejerzan su actividad en Berlín, concedidas en virtud del Berlín Förderungsgesetz, quedan excluidas de la obligación de notificación previa establecida en las directrices, pero deberán mencionarse en los informes anuales que deberán presentarse.”

7. Mediante escrito de 2 de octubre de 1990 dirigido al Gobierno alemán, la Comisión autorizó el régimen de ayudas regionales previsto para el año 1991 en el decimonoveno programa marco adoptado sobre la base de la Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur” de 6 de octubre de 1969 (Ley alemana sobre actividades de interés común: “Mejora de la estructura económica regional”; en lo sucesivo, “Ley sobre actividades de interés común”), recordando al mismo tiempo la necesidad de tener en cuenta, a la hora de ejecutar las medidas previstas, las directrices comunitarias existentes en determinados sectores industriales. El propio decimonoveno programa marco [(en lo sucesivo, “decimonoveno programa marco”)] señala (parte I, punto 9.3, p. 43) que la Comisión “ha adoptado decisiones que prohíben la concesión de ayudas de Estado a determinados sectores aunque hayan sido adoptadas en el marco de programas autorizados (de ayudas regionales, por ejemplo), o la supeditan a la autorización previa de cada uno de los proyectos subvencionados [...].

Tales normas existen en los siguientes ámbitos:

a) [...]

—el sector de los vehículos de motor, si el coste de una operación subvencionada supera los 12 millones de ECU.”

8. El 3 de octubre de 1990 se produjo la reunificación política de Alemania, que dio lugar a la adhesión a la República Federal de Alemania de cinco nuevos Länder (Estados federados) surgidos de la antigua República Democrática Alemana, entre ellos el Freistaat Sachsen.
  
9. Mediante escrito de 31 de diciembre de 1990, la Comisión comunicó a los Estados miembros que consideraba necesario prorrogar las directrices comunitarias.
  
10. Esta decisión de la Comisión también fue objeto de una comunicación (91/C 81/05) que se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1991, C 81, p. 4). Esta comunicación señala, en particular, lo siguiente:

“[...] la Comisión estima necesario proceder a la renovación de las directrices sobre ayudas de Estado al sector de los vehículos de motor. La única modificación decidida por la Comisión consiste en ampliar la obligación de notificación previa a la que estaba sujeta la República Federal de Alemania a Berlín (oeste) y al territorio de la antigua República Democrática Alemana (el apartado 3 del artículo 1 de la Decisión de la Comisión de 21.2.1990, tal como aparece publicado en el DO L 188 de 20.7.1990, ya no será válido a partir del 1.1.1991).

Al cabo de dos años dichas directrices serán revisadas por la Comisión. En el caso de que se estime necesaria la introducción de modificaciones (o la supresión de las directrices) corresponderá a la Comisión decidir al respecto, tras consultar con los Estados miembros.”

11. Mediante escritos de 5 de diciembre de 1990 y de 11 de abril de 1991 dirigidos al Gobierno alemán, la Comisión autorizó la aplicación de la Ley sobre actividades de interés común a los nuevos Länder, recordando de nuevo la necesidad de tener en cuenta, a la hora de ejecutar las medidas previstas, las directrices comunitarias existentes en determinados sectores industriales. Asimismo, mediante escrito de 9 de enero de 1991, autorizó la extensión de los regímenes de ayudas regionales existentes a los nuevos Länder, precisando que debían respetarse las disposiciones de las directrices comunitarias.
  
12. El 23 de diciembre de 1992, la Comisión decidió que “las directrices no [serían] modificadas” y que seguirían siendo válidas hasta la siguiente revisión que organizase. Esta decisión fue objeto de una comunicación (93/C 36/06) que se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1993, C 36, p. 17).
  
13. En la sentencia de 29 de junio de 1995, España/Comisión (C-135/93, Rec. p. I-1651, apartado 39), el Tribunal de Justicia declaró que dicha decisión debía interpretarse “en el sentido de que sólo prorrogó las Directrices hasta la próxima revisión de las mismas, que debía producirse, como las anteriores, al cabo de un nuevo período de aplicación de dos años”, que expiraba el 31 de diciembre de 1994.
  
14. Tras el pronunciamiento de esta sentencia, la Comisión, mediante escrito de 6 de julio de 1995, informó a los Estados miembros de que, en interés de la Comunidad, había decidido, el 5 de julio de 1995, prorrogar su decisión de 23 de diciembre de 1992, con efectos retroactivos a partir del 1 de enero de 1995, de modo que las directrices comunitarias seguían siendo de aplicación sin interrupción alguna. La Comisión precisaba que esta prórroga se aplicaría hasta que finalizase el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 1, del Tratado, que había decidido iniciar de forma simultánea (véase el apartado 15 *infra*). Esta decisión, que fue objeto de una comunicación (95/C 284/03) que se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1995, C 284, p. 3), fue anulada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de abril de 1997, España/Comisión (C-292/95, Rec. p. I-1931).

15. Por otra parte, la Comisión, mediante un segundo escrito de 6 de julio de 1995, comunicó a los Estados miembros su decisión de 5 de julio de 1995 de proponerles, a raíz de la sentencia de 29 de junio de 1995, España/Comisión, antes citada, la reintroducción de las directrices comunitarias por un período de dos años, aportando algunas modificaciones y, en particular, un aumento del umbral de notificación a 17 millones de ECU (véase la comunicación 95/C 284/03, antes citada). El nuevo texto de las directrices comunitarias propuesto preveía, en su punto 2.5, que “las medidas adecuadas entrarán en vigor una vez que todos los Estados miembros hayan manifestado su acuerdo, o como máximo el 1 de enero de 1996. Todos los proyectos de ayuda que no hayan recibido aún la autorización definitiva de las autoridades públicas competentes en tal fecha deberán notificarse previamente”. Mediante escrito de 15 de agosto de 1995, el Gobierno alemán manifestó su acuerdo respecto de esta reintroducción de las directrices comunitarias.»

7 La sentencia recurrida expuso los hechos que originaron el litigio en los siguientes términos:

«16. La entrada en vigor el 1 de julio de 1990 de la unión económica, monetaria y social entre la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana provocó el hundimiento de la demanda y de la producción de vehículos Trabant en Sajonia. Con el fin de mantener la industria automovilística de esta región, Volkswagen AG (en lo sucesivo, “Volkswagen”) entabló negociaciones con el Treuhandanstalt (organismo público encargado de reestructurar las empresas de la antigua República Democrática Alemana; en lo sucesivo, “THA”), que desembocaron en un acuerdo de principio en octubre de 1990. Este acuerdo preveía, en particular:

— la creación de una empresa común encargada de mantener los empleos (“Beschäftigungsgesellschaft”), la Sächsische Automobilbau GmbH (en lo sucesivo, “SAB”), en cuyo capital social el THA participaba inicialmente en un 87,5 % y Volkswagen en un 12,5 %;

- la asunción por parte de SAB de los talleres de pintura (entonces en fase de construcción) y de montaje final existentes en Mosel (en lo sucesivo, “Mosel I”);
  
- la asunción por parte de Volkswagen Sachsen GmbH (en lo sucesivo, “VW Sachsen”), filial al 100 % de Volkswagen, de una planta de producción de motores existente en Chemnitz (en lo sucesivo, “Chemnitz I”);
  
- la asunción por parte de VW Sachsen de la producción de culatas en el centro de producción de Eisenach, y
  
- la construcción por parte de VW Sachsen de una nueva fábrica de automóviles en Mosel que realizase las cuatro actividades principales de la fabricación, a saber, el prensado, la fabricación de carrocerías, la pintura y el montaje final (en lo sucesivo, “Mosel II”), y de una nueva planta de producción de motores en Chemnitz (en lo sucesivo, “Chemnitz II”).

17. Originariamente se acordó que la asunción y la reestructuración de Mosel I y de Chemnitz I sería una solución provisional, destinada a evitar el desempleo de la mano de obra existente, a la espera de la entrada en funcionamiento de Mosel II y de Chemnitz II, prevista para 1994.

18. Mediante escrito de 19 de septiembre de 1990, la Comisión solicitó al Gobierno alemán que le notificase, de conformidad con las directrices comunitarias, las ayudas de Estado a estos proyectos de inversión. Mediante escritos de 14 de diciembre de 1990 y de 14 de marzo de 1991, la Comisión insistió en que estas ayudas no podían concederse sin que le hubieran sido notificadas y sin haber recibido su autorización. Esta cuestión fue incluida también en el orden del día de dos reuniones bilaterales celebradas en Bonn los días 31 de enero y 7 de febrero de 1991.

19. El 22 de marzo de 1991, el Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (Ministerio de Economía y Trabajo) del Freistaat Sachsen aprobó, sobre la base de la Ley sobre actividades de interés común, dos Decretos que preveían la concesión a VW Sachsen de determinadas subvenciones a la inversión para Mosel II y Chemnitz II (en lo sucesivo, "Decretos de 1991"). El importe previsto de estas subvenciones ascendía a un total de 757 millones de DEM para Mosel II, que serían abonados mediante pagos fraccionados entre 1991 y 1994, y de 147 millones de DEM para Chemnitz II, que serían abonados mediante pagos fraccionados entre 1991 y 1996.
  
20. El 18 de marzo de 1991, el Finanzamt Zwickau-Land (Delegación de Hacienda de Zwickau-Land) decidió conceder a VW Sachsen determinadas primas a la inversión, de conformidad con la Investitionszulagengesetz (Ley alemana sobre primas a la inversión) de 1991.
  
21. El grupo Volkswagen solicitó también la posibilidad de realizar amortizaciones extraordinarias, de conformidad con la Fördergebietsgesetz (Ley alemana sobre regiones subvencionables) de 1991.
  
22. Mediante escrito de 25 de marzo de 1991, las autoridades alemanas facilitaron a la Comisión alguna información sobre las ayudas contempladas en los apartados 19 a 21 *supra*, indicando al mismo tiempo que no disponían aún de datos más precisos, y que estaba previsto conceder dichas ayudas en el marco de los regímenes de ayudas autorizados por la Comisión para los nuevos Länder. Mediante escrito de 17 de abril de 1991, la Comisión señaló que el escrito de las autoridades alemanas de 25 de marzo de 1991 constituía una notificación con arreglo a las disposiciones del artículo 93, apartado 3, del Tratado, pero que era necesario completar la información.
  
23. Mediante escrito de 29 de mayo de 1991, las autoridades alemanas alegaron, en particular, que las directrices comunitarias no eran aplicables a los nuevos Länder entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 1991. Puesto que las ayudas

controvertidas se habían aprobado antes del 31 de marzo de 1991, la Comisión sólo podía examinarlas en relación con el régimen de ayudas regionales (véase el apartado 7 *supra*). La Comisión rechazó las alegaciones de las autoridades alemanas durante una reunión celebrada el 10 de julio de 1991 y solicitó información complementaria detallada mediante escrito de 16 de julio de 1991. Tras la respuesta del Gobierno alemán de 17 de septiembre de 1991, la Comisión formuló una nueva serie de preguntas mediante escrito de 27 de noviembre de 1991.

24. En octubre y diciembre de 1991, el grupo Volkswagen recibió subvenciones a la inversión para Mosel II y Chemnitz II por importe de 360,8 millones de DEM, y primas a la inversión por un importe de 10,6 millones de DEM.

25. Mediante decisión de 18 de diciembre de 1991 (DO 1992, C 68, p. 14; en lo sucesivo, “decisión de incoar el procedimiento de examen”), notificada al Gobierno alemán el 14 de enero de 1992, la Comisión inició, de conformidad con el artículo 93, apartado 2, del Tratado, el procedimiento de examen de la compatibilidad con el mercado común de las distintas ayudas destinadas a financiar las inversiones en Mosel I y II, en Chemnitz I y II y en la fábrica de Eisenach.

26. En esta decisión, la Comisión declaró, en particular:

“[...] las ayudas propuestas por las autoridades de su país dan origen a preocupaciones importantes por las razones siguientes:

— no han sido objeto de la adecuada notificación a la Comisión, con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE;

- la intensidad, aparentemente alta, de la ayuda propuesta para un programa que comprende una significativa ampliación de capacidad dentro del mercado automovilístico comunitario podría dar lugar a distorsiones injustas de la competencia;
  
  - hasta la fecha, no se han presentado suficientes datos para justificar la combinación de la relativamente alta intensidad de la ayuda regional con la concesión por parte del THA, por un lado, de una ayuda indirecta a la inversión, y por otro de una ayuda de funcionamiento temporal, por causa de los problemas estructurales y económicos con que [el grupo Volkswagen] se encuentra indudablemente en los nuevos Estados federados; por el contrario, la intensidad global de la ayuda podría ser desproporcionadamente alta e incompatible con los criterios de las directrices comunitarias sobre ayudas estatales para el sector”.
27. Mediante escrito de 29 de enero de 1992, el Gobierno alemán se declaró dispuesto a suspender todos los pagos de ayudas hasta que concluyera el procedimiento de examen.
28. Mediante escrito de 24 de abril de 1992, la Comisión solicitó a las autoridades alemanas, al THA y a Volkswagen que le facilitasen información complementaria. Tras una reunión de 28 de abril de 1992 y tras los escritos de la Comisión de los días 14 de mayo, 5 de junio, 21 de agosto y 17 de noviembre de 1992, las autoridades alemanas proporcionaron información adicional mediante escritos de 20 de mayo, 3 y 12 de junio, 20 y 29 de julio, 8 y 25 de septiembre, 16 y 21 de octubre, 4 y 25 de noviembre de 1992, y Volkswagen mediante escritos de 15 de junio y 30 de octubre de 1992, 12 y 20 de junio de 1993. Las partes se reunieron también los días 16 de junio, 9 de septiembre, 12 y 16 de octubre y 3 de diciembre de 1992, 8 y 11 de junio de 1993.
29. El 13 de enero de 1993, Volkswagen decidió aplazar gran parte de las inversiones inicialmente previstas en las fábricas de Mosel y de Chemnitz, previendo entonces que el taller de pintura y la planta de montaje final de

Mosel II no entrarían en funcionamiento hasta 1997, y la unidad de producción de motores de Chemnitz II, hasta 1996. La Comisión aceptó revisar su apreciación sobre la base de los nuevos proyectos de inversión de Volkswagen.

30. El 30 de marzo de 1993, el Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit del Freistaat Sachsen aprobó dos Decretos por los que se modificaban los Decretos de 1991 (en lo sucesivo, “Decretos de 1993”). El importe total de las subvenciones a la inversión previstas desde entonces para Mosel II ascendía a 708 millones de DEM, con pagos fraccionados entre 1991 y 1997, y a 195 millones de DEM para Chemnitz II, con pagos fraccionados entre 1992 y 1997.
  
31. Algunos detalles de los nuevos proyectos de inversión de Volkswagen se presentaron a la Comisión durante una conversación celebrada el 5 de mayo de 1993. Mediante escrito de 6 de junio de 1993, Alemania comunicó también alguna información sobre estos proyectos, que Volkswagen completó mediante escritos de 24 de junio y 6 de julio de 1993 y por fax de 10 de noviembre de 1993. Estos nuevos datos se examinaron, además, durante unas conversaciones celebradas los días 18 de mayo, 10 junio, 2 y 22 de julio de 1993. Se facilitó nueva información sobre la capacidad de producción prevista por Volkswagen en un escrito del Gobierno alemán de 15 de febrero y mediante fax de 25 de febrero de 1994.
  
32. La Comisión recabó también nuevos datos sobre estos proyectos durante una inspección de las plantas a comienzos del mes de abril de 1994 y durante las conversaciones celebradas los días 11 de mayo, 2, 7 y 24 de junio de 1994. Además, durante estas conversaciones se le entregó alguna documentación, y las autoridades alemanas y Volkswagen le enviaron más los días 10 de mayo, 30 de junio, 4 y 12 de julio de 1994.
  
33. El 24 de mayo de 1994, el Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit del Freistaat Sachsen aprobó dos Decretos por los que se modificaban los

Decretos de 1991 y de 1993 (en lo sucesivo, “Decretos de 1994”). El importe total de las subvenciones a la inversión previstas desde entonces para Mosel II ascendía a 648 millones de DEM, con pagos fraccionados entre 1991 y 1997, y a 167 millones de DEM para Chemnitz II, con pagos fraccionados entre 1992 y 1997.

34. Mediante convenio de 21 de junio de 1994, completado el 1 de noviembre de 1994, Volkswagen adquirió del THA el 87,5 % del capital social de SAB que no poseía aún.
  
35. El 27 de julio de 1994, la Comisión adoptó la Decisión 94/1068/CE, relativa a las ayudas a la inversión del grupo Volkswagen en los nuevos Estados federados (DO L 385, p. 1; en lo sucesivo, “Decisión Mosel I”). En esta Decisión (punto IV, párrafo cuarto, de los considerandos), la Comisión declaró, en particular, lo siguiente:

“En el procedimiento incoado, la Comisión consideró de forma global todos los proyectos de inversión de Volkswagen en Sajonia, con la intención de adoptar también una decisión global sobre los elementos de ayuda. En 1993, Volkswagen aplazó las inversiones en las nuevas plantas, pero declaró que ello no afectaría a la técnica de fabricación, los gastos de personal ni otros factores importantes. Sin embargo, una inspección de las plantas realizada ese mismo año puso de manifiesto, como lo confirmaron los expertos, que aquella afirmación era insostenible. Volkswagen alegó también frente a la Comisión que entretanto los planes antiguos habían quedado desfasados y que se estaban elaborando nuevos planes. Los planes para las nuevas fábricas de motores y vehículos Mosel II y Chemnitz II están estrechamente vinculados al desarrollo del Golf A 4, que comenzará a fabricarse cuando Mosel II comience su producción, es decir, en 1997. La versión definitiva de los nuevos planes no podrá presentarse hasta finales de 1994. Al parecer, contienen cambios sustanciales de la tecnología y estructura de producción. Es evidente que ha desaparecido el vínculo inicial entre las inversiones en las anteriores plantas de la Treuhand y los planes de construcción de nuevas

plantas. Por ello, la Comisión ha resuelto estudiar en un primer momento únicamente las ayudas de reestructuración de las antiguas plantas —ya que con la información de que dispone puede obtener una idea clara al respecto— y aplazar el examen de los proyectos de nuevas plantas hasta que Volkswagen y el Gobierno alemán presenten los planes definitivos de inversión y ayudas.”

36. De la Decisión Mosel I se desprende que los talleres de pintura y de montaje final de Mosel I se modernizaron y transformaron según el acuerdo celebrado con el THA (véase el apartado 16 *supra*). Durante un período inicial que abarcó hasta 1992, Mosel I fue utilizada para el montaje final de los modelos VW Polo y Golf A 2, cuyos elementos se fabricaban en otras plantas del grupo Volkswagen y se enviaban a Mosel en piezas sueltas. A partir del mes de julio de 1992, la utilización conjunta de los talleres de pintura y de montaje final de Mosel I, cuya transformación acababa de finalizar, y de la nueva planta de carrocerías de Mosel II, que acababa de entrar en funcionamiento, permitió iniciar la producción del modelo Golf A 3 en Mosel, realizándose las operaciones de prensado en otras plantas. Posteriormente, en enero de 1993, la logística se transfirió del centro de producción de Wolfsburg a Mosel I, y en las cercanías se instalaron nuevas empresas de proveedores, capaces de suministrar las piezas necesarias a Mosel I y Chemnitz I. La nueva prensa de Mosel II comenzó a funcionar en marzo de 1994, cerca de Mosel I.
37. En estas circunstancias, la Comisión, en el artículo 1 de la Decisión Mosel I, declaró compatibles con el mercado común distintas ayudas concedidas hasta finales de 1993, fecha en que la reestructuración debía haber finalizado, por un importe de hasta 487,3 millones de DEM para Mosel I y 84,8 millones de DEM para Chemnitz I. En cambio, determinadas ayudas concedidas posteriormente fueron declaradas incompatibles con el mercado común y, en particular, las calificadas de ayudas para inversiones de modernización y de reposición que, según la Decisión Mosel I, no pueden ser autorizadas con arreglo a las directrices comunitarias (véase la Decisión Mosel I, puntos IX y X).

38. Posteriormente, el Gobierno alemán informó verbalmente a la Comisión, en varias ocasiones, sobre los retrasos producidos en la construcción de Mosel II y Chemnitz II. En un escrito de 12 de abril de 1995, la Comisión recordó a las autoridades alemanas que estaban obligadas a comunicarle los proyectos de Volkswagen para estas nuevas plantas, con el fin de que pudiese examinar las ayudas relacionadas con ellas. Este escrito no tuvo respuesta. Mediante escrito de 4 de agosto de 1995, la Comisión solicitó la presentación urgente de la información necesaria, y anunció que, en caso de que Alemania no respondiese a esta solicitud, adoptaría una decisión provisional, a la espera de una ulterior decisión definitiva, sobre la base de los datos de que disponía. En respuesta a este escrito, el Gobierno alemán comunicó a la Comisión, mediante escrito de 22 de agosto de 1995, que los proyectos de inversión de Volkswagen aún no estaban concluidos.
39. El 31 de octubre de 1995, la Comisión adoptó la Decisión 96/179/CE, por la que se insta al Gobierno alemán a que facilite toda la documentación, información y datos relativos a los nuevos proyectos de inversión del grupo Volkswagen en los nuevos Estados federados alemanes y a las ayudas que vayan a concederse (DO 1996, L 53, p. 50).
40. A raíz de esta Decisión, durante una conversación mantenida el 20 de noviembre de 1995 se comunicaron a la Comisión algunos datos sobre estos proyectos y sobre la capacidad de producción. Estos datos fueron confirmados mediante escrito de 13 de diciembre de 1995 y aclarados durante una inspección de las plantas, los días 21 y 22 de diciembre de 1995. El 15 de enero de 1996, la Comisión formuló más preguntas a las autoridades alemanas. Después de una conversación celebrada el 23 de enero de 1996, la mayor parte de la información pendiente se facilitó mediante escritos de 1 y 12 de febrero de 1996.
41. El 21 de febrero de 1996, el Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit del Freistaat Sachsen aprobó dos Decretos por los que se modificaban los Decretos de 1991, 1993 y 1994 (en lo sucesivo, "Decretos de 1996"). El importe total de las subvenciones a la inversión previstas desde entonces para Mosel II ascendía a 499 millones de DEM, con pagos fraccionados entre 1991 y 1997, y a 109 millones de DEM para Chemnitz II, con pagos fraccionados entre 1992 y 1997.

42. Mediante escrito de 23 de febrero de 1996, la Comisión recordó a las autoridades alemanas que aún le faltaban algunos datos. Éstos se le comunicaron durante una conversación mantenida el 25 de marzo de 1996, y se discutieron con posterioridad los días 2 y 11 de abril de 1996. El 29 de mayo de 1996 se celebró una nueva conversación.
43. El 26 de junio de 1996, la Comisión adoptó la Decisión [impugnada]. Su parte dispositiva establece lo siguiente:

*“Artículo 1*

Se consideran compatibles con la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE y con la letra c) del apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo [sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3; en lo sucesivo, ‘Acuerdo EEE’)] las siguientes ayudas previstas por Alemania en favor de los distintos proyectos de inversión de Volkswagen AG en Sajonia:

- una ayuda concedida por Alemania [al grupo Volkswagen] para sus proyectos de inversión en Mosel (Mosel II) y Chemnitz (Chemnitz II) en forma de subvenciones a la inversión por un importe de hasta 418,7 millones de marcos alemanes,
  
- una ayuda concedida por Alemania [al grupo Volkswagen] para sus proyectos de inversión en Mosel (Mosel II) y Chemnitz (Chemnitz II) en forma de primas a la inversión por un importe de hasta 120,4 millones de marcos alemanes.

## *Artículo 2*

Se consideran incompatibles con la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE y con la letra c) del apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE y, por tanto, no podrán ser concedidas las siguientes ayudas previstas por Alemania en favor de los distintos proyectos de inversión de Volkswagen [...] en Sajonia:

- la ayuda a la inversión prevista en favor [del grupo Volkswagen] para sus proyectos de inversión en Mosel II y Chemnitz II en forma de amortizaciones extraordinarias sobre inversiones, conforme a la Ley alemana de regiones subvencionables, por un valor nominal de 51,67 millones de marcos alemanes,
  
- la ayuda a la inversión prevista en favor [del grupo Volkswagen] para sus proyectos de inversión en Mosel II en forma de subvenciones a la inversión por valor de 189,1 millones de marcos alemanes, cantidad que excede del importe mencionado en el primer guión del artículo 1.

## *Artículo 3*

Alemania garantizará que la capacidad de las plantas de Mosel no superará en 1997 el nivel de 432 unidades/día [...]

Además, Alemania presentará y analizará con la Comisión un informe anual sobre la ejecución de las inversiones subvencionables por valor de 2.654,1 millones de marcos alemanes en Mosel II y Chemnitz II y sobre los pagos de ayuda realmente efectuados, para garantizar que la intensidad de

ayuda efectiva combinada, expresada como equivalente bruto de subvención, no supere el 22,3 % en el caso de Mosel II y el 20,8 % en el de Chemnitz II [...]

#### *Artículo 4*

Alemania comunicará a la Comisión, en el plazo de un mes a partir de la notificación de la presente Decisión, las medidas adoptadas para ajustarse a la misma.

#### *Artículo 5*

El destinatario de la presente Decisión será la República Federal de Alemania.”

44. A raíz de un escrito del Presidente del Consejo de administración de Volkswagen al Presidente del Gobierno del Freistaat Sachsen de 8 de julio de 1996, el Freistaat Sachsen pagó a Volkswagen, en julio de 1996, la cantidad de 90,7 millones de DEM en concepto de subvenciones a la inversión que habían sido declaradas incompatibles con el mercado común por la Decisión [impugnada].»

#### **La sentencia recurrida**

- 8 Se desprende del apartado 97 de la sentencia recurrida que el Tribunal de Primera Instancia examinó los motivos y alegaciones invocados por las recurrentes

agrupándolos en tres rúbricas principales, referidas a las supuestas vulneraciones, en primer lugar, del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado CE [actualmente artículo 87 CE, apartado 2, letra c), tras su modificación]; a continuación, del artículo 92, apartado 3, del Tratado, y, por último, del principio de protección de la confianza legítima. Además, el Tribunal de Primera Instancia decidió que las alegaciones relativas a la desnaturalización de los hechos y el motivo basado en la falta de motivación de la Decisión impugnada podían ser objeto, en cualquier caso, de un examen exhaustivo aunque se incluyan formalmente en una u otra de estas tres rúbricas.

9 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia desestimó el recurso de las recurrentes y las condenó en costas.

10 En apoyo de los recursos de casación interpuestos contra la sentencia recurrida, las recurrentes alegan cinco motivos: el primero se basa en la vulneración del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado; el segundo, en la vulneración del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE); el tercero, en la vulneración del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado; el cuarto, en la vulneración de los artículos 92, apartado 3, y 93 del Tratado, y el quinto en el desistimiento parcial estimado por el Tribunal de Primera Instancia.

Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado

11 El Tribunal de Primera Instancia consideró lo siguiente en la sentencia recurrida:

«129. A tenor del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, son compatibles con el mercado común “las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división”.

130. Esta disposición, lejos de haber sido derogada implícitamente tras la reunificación alemana, fue mantenida en vigor tanto por el Tratado de Maastricht, celebrado el 7 de febrero de 1992, como por el Tratado de Amsterdam, celebrado el 2 de octubre de 1997. Además, se introdujo una disposición idéntica en el artículo 61, apartado 2, letra c), del Acuerdo [EEE].
131. Habida cuenta del alcance objetivo de las normas de Derecho comunitario, cuya autoridad y eficacia deben garantizarse, no puede presumirse que esta disposición haya quedado sin objeto desde la reunificación de Alemania, como sostuvo la Comisión durante la vista, contradiciendo su propia práctica administrativa (véanse, en particular, las Decisiones Daimler-Benz y Tettau).
132. Debe destacarse, sin embargo, que, al tratarse de una excepción al principio general de incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado común enunciado en el artículo 92, apartado 1, del Tratado, el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, debe interpretarse de manera estricta.
133. Además, como ha destacado el Tribunal de Justicia, a la hora de interpretar una disposición de Derecho comunitario debe tenerse en cuenta no sólo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de noviembre de 1983, Merck, 292/82, Rec. pp. 3781 y ss., especialmente p. 3792, y de 21 de febrero de 1984, St. Nikolaus Brennerei [und Likörfabrik], 337/82, Rec. pp. 1051 y ss., especialmente p. 1062).
134. En el presente caso, los términos “división de Alemania” se refieren, históricamente, al establecimiento, en 1948, de la línea de partición entre las dos zonas. Por tanto, las “desventajas económicas que resultan de tal división” sólo pueden hacer referencia a las desventajas económicas

causadas por el aislamiento provocado por el establecimiento o el mantenimiento de esta frontera, como, por ejemplo, el hecho de que determinadas regiones quedaran convertidas en enclaves (véase la Decisión Daimler-Benz), la ruptura de las vías de comunicación (véase la Decisión Tettau), o la pérdida de los mercados naturales de ciertas empresas que, en consecuencia, precisan apoyo, ya sea para poder adaptarse a las nuevas condiciones o para poder superar esta desventaja (véase, en este sentido, pero en relación con el artículo 70, párrafo cuarto, del Tratado CECA, la sentencia [de 10 de mayo de 1960,] Barbara Erzbergbau y otros/Alta Autoridad, [asuntos acumulados 3/58 a 18/58, 25/58 y 26/58, Rec. pp. 367 y ss., especialmente] p. 409).

135. Por el contrario, la tesis de las partes demandantes y del Gobierno alemán según la cual el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado permite compensar íntegramente el indudable retraso económico que sufren los nuevos Länder, hasta que éstos hayan alcanzado un nivel de desarrollo comparable al de los antiguos Länder, no tiene en cuenta ni el carácter excepcional de esta disposición ni su contexto y los objetivos que persigue.
  
136. En efecto, las desventajas económicas que sufren globalmente los nuevos Länder no han sido causadas por la división de Alemania, en el sentido del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado. En sí misma, la división de Alemania únicamente ha tenido consecuencias marginales en el desarrollo económico de una y otra zona, a las que, por otra parte, afectó inicialmente de igual manera, y no ha impedido el posterior desarrollo favorable de la economía de los antiguos Länder.
  
137. Por tanto, es obligado llegar a la conclusión de que las diferencias en el desarrollo de los antiguos y los nuevos Länder se explican por causas distintas a la división de Alemania por sí sola, y, en particular, por los diferentes regímenes político-económicos instaurados en cada Estado a un lado y otro de la frontera.

138. De cuanto precede se deduce también que la Comisión no cometió ningún error de Derecho al enunciar de manera general, en el punto X, párrafo tercero, de la Decisión [impugnada], que la excepción prevista en el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado no debería aplicarse a las ayudas regionales destinadas a proyectos de nuevas inversiones y que las excepciones previstas en el artículo 92, apartado 3, letras a) y c), del Tratado y las directrices comunitarias le permiten actuar de forma adecuada ante los problemas de los nuevos Länder.
139. A este respecto, las partes señalan, de manera incorrecta, la existencia de una contradicción en la motivación debido a que la Comisión, en otros puntos de la Decisión [impugnada], calificó las inversiones controvertidas como “inversiones de ampliación”. En efecto, la expresión “ayudas regionales destinadas a proyectos de nuevas inversiones” se utiliza como respuesta a una alegación de carácter general formulada por el Gobierno alemán [véase el punto V, párrafo primero, número 1), de la Decisión [impugnada]], y, por consiguiente, no hace referencia de manera específica a las ayudas a los proyectos de inversión de Volkswagen en Mosel II y Chemnitz II, sino a todas las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico general de los nuevos Länder.
140. Por lo demás, en lo que atañe a la cuestión de si las ayudas controvertidas, además de su carácter de ayudas al desarrollo económico del Freistaat Sachsen, están destinadas específicamente a compensar desventajas que resultan de la división de Alemania, procede recordar que el Estado miembro que solicita autorización para conceder ayudas, no obstante lo dispuesto en las normas del Tratado, tiene un deber de colaboración con la Comisión, en virtud del cual está obligado, en particular, a aportar todos los datos que permitan a dicha Institución comprobar que se cumplen los requisitos de la excepción solicitada (sentencia de 28 de abril de 1993, Italia/Comisión, [C-364/90, Rec. p. I-2097], apartado 20).
141. Pues bien, ningún dato del expediente presentado al Tribunal de Primera Instancia permite establecer que el Gobierno alemán o las partes

demandantes formularon alegaciones específicas, durante el procedimiento administrativo, con vistas a probar la existencia de un vínculo de causalidad entre la situación de la industria automovilística sajona tras la reunificación alemana y la división de Alemania.

142. Por tanto, la Comisión señala fundamentamente que las partes no aportaron datos concretos que pudiesen justificar la aplicación del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado en el presente caso.
143. Es cierto que las partes demandantes y el Gobierno alemán, que en este punto se remitió a sus escritos presentados en el asunto C-301/96, sostuvieron ante el Tribunal de Primera Instancia que la prueba de las desventajas económicas causadas a Sajonia por la división de Alemania se deducía de la comparación de la producción alemana de automóviles en esta región antes de 1939 con la de 1990. Según estas partes, el retroceso relativo de la industria automovilística sajona respecto de la de Alemania occidental en general se debió, en particular, a la partición del mercado alemán y a la consiguiente pérdida correlativa de los mercados tradicionales de esta industria en el Oeste.
144. Aunque pueda invocarse ante el Tribunal de Primera Instancia sin haber sido planteada durante el procedimiento administrativo (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, Rec. p. I-4103, apartado 31, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de marzo de 1999, Forges de Clabecq/Comisión, T-37/97, Rec. p. II-859, apartado 93), esta alegación debe desestimarse.
145. En efecto, aun suponiendo que hayan existido obstáculos al comercio entre las dos Alemanias que hayan provocado la pérdida de los mercados tradicionales de la industria automovilística sajona, esto no significa, sin embargo, que la mala situación económica de esta industria en 1990 sea

consecuencia directa de esta pérdida de mercados, causada, en cualquier caso, por la división de Alemania en 1948. Las dificultades expuestas por las partes demandantes derivan, principalmente, de la diferente organización económica del propio régimen de Alemania oriental, que no “resulta de la división de Alemania”, en el sentido del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado.

146. Por tanto, la comparación de la situación de la industria automovilística sajona antes de 1939 con la de 1990 no basta, por sí sola, para demostrar la existencia de un vínculo suficientemente directo entre las desventajas económicas que sufría esta industria cuando se concedieron las ayudas controvertidas y la “división de Alemania” en el sentido de esta disposición.
  
147. Por lo que se refiere a la [Decisión de la Comisión de 11 de diciembre de 1964, relativa a las ayudas destinadas a facilitar la integración del Sarre en la economía de la República Federal de Alemania (*Bulletin de la Communauté économique européenne* n° 2-1965, p. 33; en lo sucesivo, “Decisión sobre el Sarre”)], ninguna de las partes la ha presentado o solicitado en el marco del presente procedimiento. Las partes demandantes no han logrado demostrar que dicha Decisión refleje un enfoque distinto de la Comisión en el pasado, y que este supuesto enfoque afecte a la validez de las apreciaciones jurídicas realizadas en 1996.
  
148. En consecuencia, las partes demandantes y coadyuvante no han aportado pruebas que permitan llegar a la conclusión de que la Comisión superó los límites de su facultad de apreciación al considerar que las ayudas controvertidas no cumplían los requisitos que permiten beneficiarse de la excepción prevista en el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado.»

*Sobre la primera parte*

- 12 Mediante la primera parte del primer motivo, las recurrentes y el Gobierno alemán alegan que la interpretación que el Tribunal de Primera Instancia hace del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado no es compatible con el tenor literal, la génesis, el efecto útil ni el sistema de esta disposición.

Sobre el tenor literal del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado

## — Alegaciones de las partes

- 13 Por lo que respecta al tenor literal del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, las recurrentes y el Gobierno alemán defienden que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho y que la expresión «división de Alemania» contenida en esta disposición hace referencia a las consecuencias derivadas de la coexistencia de dos regímenes económicos y políticos diferentes y no se remite a criterios físicos o relativos a los transportes.

- 14 En apoyo de su argumentación, las recurrentes y el Gobierno alemán alegan, en primer lugar, que las instituciones comunitarias utilizaron, en el marco del Protocolo sobre el comercio interior alemán, el concepto de «división de Alemania» como sinónimo de distinción entre dos regímenes económicos opuestos; a continuación, que el Tribunal de Justicia utilizó, en la sentencia de 5 de julio de 1994, Anastasiou y otros (C-432/92, Rec. p. I-3087), respecto a Chipre, el concepto de «división» como sinónimo de separación de un país en dos zonas políticas y económicas diferenciadas y, por último, que las instituciones

comunitarias utilizaron el concepto de «división de Europa» en el marco de la separación de Europa en dos bloques, en la respuesta a la pregunta escrita nº 2654/85 planteada por el diputado europeo Sr. Pordea (DO 1988, C 236, p. 4). En su opinión, ello demuestra que el concepto de «división de Alemania» no se refiere únicamente al establecimiento físico de la frontera entre el Este y el Oeste, sino también a la separación político-económica del continente europeo.

- 15 El Gobierno alemán añade que el concepto de «división de Alemania» en el sentido del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado no puede vincularse únicamente, como hizo el Tribunal de Primera Instancia sin motivación alguna y de forma históricamente inexacta, con el año 1948. Efectivamente, sólo cabe entender que este concepto hace referencia a un proceso que se desarrolló e intensificó de forma constante entre 1945 y 1990. Dado que el Tribunal de Primera Instancia extrajo de esta afirmación importantes consecuencias para la comprensión de la cláusula de división, incurrió en un error de Derecho que implica necesariamente la anulación de la sentencia recurrida.
- 16 Este Gobierno discute la afirmación del Tribunal de Primera Instancia según la cual el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado debe interpretarse de forma estricta, puesto que tal interpretación conduce a un resultado contrario al tenor literal y al espíritu de esta disposición.
- 17 Por el contrario, según la Comisión, ninguna de las versiones alemana, francesa ni inglesa, de dicha disposición apoyan la interpretación según la cual el término «división» no sólo designa la división del Estado, sino también y sobre todo la división entre dos sistemas políticos, sociales y económicos diferentes.
- 18 Por lo que respecta al argumento relativo al Protocolo sobre el comercio interior alemán, la Comisión considera que o bien es inadmisibles, porque no se invocó

ante el Tribunal de Primera Instancia, o bien es infundado, porque no implica que la expresión «división de Alemania» designe la división de un territorio económico, que antiguamente formaba una unidad, en dos sistemas político-económicos diferentes.

- 19 Además, considera que la referencia a la división de hecho de Chipre carece de pertinencia, pues no ha sido reconocida en el plano internacional. Respecto a la respuesta dada a la pregunta escrita del Sr. Pordea, afirma que tiene carácter político y, por tanto, está desprovista de cualquier efecto vinculante.

— Respuesta del Tribunal de Justicia

- 20 Con carácter preliminar, por lo que respecta a la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión, en virtud de los artículos 42, apartado 2, y 118 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, contra el argumento de las recurrentes y del Gobierno alemán basado en el Protocolo sobre el comercio interior alemán, debe señalarse que este argumento no constituye un motivo nuevo, sino que es un argumento que apoya un motivo que ya se invocó en primera instancia. En tales circunstancias, debe desestimarse dicha excepción de inadmisibilidad.

- 21 Respecto a la interpretación del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, el Tribunal de Primera Instancia estimó correctamente, en el apartado 134 de la sentencia recurrida, que la expresión «división de Alemania» utilizada en esta disposición hace referencia a las desventajas económicas causadas por el aislamiento provocado por el establecimiento o el mantenimiento de la frontera interalemana.

- 22 Esta interpretación del Tribunal de Primera Instancia se corresponde a la que el Tribunal de Justicia realizó en las sentencias de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión (C-156/98, Rec. p. I-6857), y de 28 de enero de 2003, Alemania/Comisión (C-334/99, Rec. p. I-1139).
- 23 En efecto, tras recordar, en el apartado 49 de la sentencia de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, antes citada, que por tratarse de una excepción al principio general de incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado común, procede interpretar en sentido estricto el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 52, que las desventajas económicas que resultan de la división de Alemania únicamente pueden consistir en las desventajas económicas provocadas en determinadas regiones alemanas por el aislamiento imputable al establecimiento de una frontera física, tales como el cierre de vías de comunicación o la pérdida de mercados como consecuencia de la interrupción de las relaciones comerciales entre ambas partes del territorio alemán.
- 24 Por el contrario, esta disposición no puede interpretarse, como pretenden las recurrentes y el Gobierno alemán, en el sentido de que permite compensar íntegramente el retraso económico, por indudable que éste sea, de los nuevos Länder, retraso económico que es el resultado de las decisiones concretas de política económica adoptadas por la República Democrática de Alemania.
- 25 En efecto, el Tribunal de Justicia ya declaró en el apartado 54 de la sentencia de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, antes citada, que la división geográfica de Alemania, en el sentido del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, no ha sido la causa directa de las desventajas económicas que sufren globalmente los nuevos Länder, y, en el apartado 55 de la misma sentencia, que, por consiguiente, debe reconocerse que los distintos niveles de desarrollo entre los antiguos y los nuevos Länder se explican por causas distintas de la separación geográfica derivada de la división de Alemania y, en particular, por los regímenes político-económicos distintos establecidos en cada parte de Alemania.

- 26 El Protocolo sobre el comercio interior alemán de 1957, invocado por las recurrentes y el Gobierno alemán, no resta valor a esta conclusión, puesto que no tenía por objeto poner remedio a la existencia de dos sistemas políticos y económicos diferentes, sino evitar que el establecimiento de la frontera aduanera exterior del territorio comunitario dificulte de forma desproporcionada, por lo que respecta a la libre circulación de mercancías, los intercambios entre las dos zonas económicas.
- 27 Respecto a la sentencia Anastasiou y otros, antes citada, relativa a la división del territorio chipriota y respecto a la respuesta a la pregunta escrita del Sr. Pordea, carecen de pertinencia en el presente asunto, pues no constituyen una interpretación del concepto de «división de Alemania» utilizado en el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado.

Sobre la génesis y la eficacia del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado

— Alegaciones de las partes

- 28 Por lo que respecta a la génesis y el efecto útil del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, las recurrentes y el Gobierno alemán recuerdan que esta disposición, que ya figuraba en el Tratado CEE, se mantuvo, incluso después de la reunificación alemana, en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Amsterdam, lo que demuestra, en su opinión, que los Estados miembros concibieron esta excepción como destinada a superar la situación especial resultante de la división política y económica de Alemania.

- 29 A este respecto, la interpretación que el Tribunal de Primera Instancia hace en el apartado 134 de la sentencia recurrida, según las recurrentes y el Gobierno alemán, es incompatible con el mantenimiento de estas disposiciones tras la reunificación alemana. Por consiguiente, éstas, so pena de verse privadas de eficacia, no pueden aplicarse únicamente a las desventajas causadas por la situación de ciertas regiones, la ruptura de las vías de comunicación o la pérdida de mercados más al otro lado de la frontera interalemana.
- 30 Por otro lado, afirman que la Comisión aplicó el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado en su Decisión sobre el Sarre.
- 31 A este respecto, la objeción procedimental formulada por el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 147 de la sentencia recurrida constituye, en su opinión, una vulneración del artículo 64 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.
- 32 En efecto, según las recurrentes, la Comisión no puso en tela de juicio su propia Decisión anterior hasta la fase de dúplica, al alegar que la Decisión sobre el Sarre se había adoptado en virtud del artículo 92, apartado 2, letra b), del Tratado, mientras que, en su escrito de contestación, reconoció que dicha Decisión se basaba en el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado. Por tanto, consideran que el Tribunal de Primera Instancia debió ejercer las facultades que le confiere el artículo 64 de su Reglamento de Procedimiento y ordenar la presentación de dicha Decisión.
- 33 Por lo demás, alegan que el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado no se aplicó en el pasado únicamente a las zonas situadas en la proximidad inmediata de la frontera, pues casi un tercio del territorio alemán se ha beneficiado de la aplicación de esta disposición. Además, según las recurrentes, las ayudas a las regiones limítrofes de Alemania del Este no estaban subordinadas a la condición

de que se presentara una prueba de las desventajas concretas derivadas del trazado físico de la frontera entre los Estados alemanes, sino que podían concederse para mantener estructuras industriales sanas.

34 A este respecto, la Comisión, si bien reconoce que el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado seguía en vigor en el momento en que tuvieron lugar los hechos que originaron el litigio, niega que en el presente asunto se hayan cumplido los requisitos de aplicación de esta disposición. Recuerda, además, que aplicó esta disposición en su Decisión 92/465/CEE de la Comisión, de 14 de abril de 1992, relativa a una ayuda concedida por el Estado federado de Berlín a Daimler-Benz AG Alemania (DO L 263, p. 15; en lo sucesivo, «Decisión Daimler-Benz»), y en la de 13 de abril de 1994, relativa a una ayuda a productores de recipientes de vidrio y de porcelana de Tettau (DO C 178, p. 24; en lo sucesivo, «Decisión Tettau»), pero que siempre se negó a aplicarla en los nuevos Länder a ayudas de Estado sin relación alguna con la frontera interalemana.

35 Por lo que respecta al argumento relativo a la Decisión sobre el Sarre, según la Comisión es inadmisibles con carácter principal, en la medida en que las recurrentes no solicitaron al Tribunal de Primera Instancia que ordenara la presentación de esta Decisión ni formularon objeción alguna en su momento.

36 Con carácter subsidiario, suponiendo que el Tribunal de Primera Instancia haya vulnerado el artículo 64 de su Reglamento de Procedimiento, la Comisión considera que este argumento carece de pertinencia. En efecto, alega que esta vulneración no puede provocar la anulación de la sentencia recurrida, porque esta supuesta irregularidad no ha causado ningún perjuicio a las recurrentes. Por otra parte, aunque las ayudas concedidas en el marco establecido por la Decisión sobre el Sarre se hubiesen otorgado en virtud del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, ello no tendría ninguna consecuencia, porque el Tribunal de Primera Instancia consideró, en el apartado 147 de la sentencia recurrida, que las recurrentes no habían demostrado que este enfoque, suponiendo que se hubiera probado, afectara a la validez de las apreciaciones jurídicas realizadas en 1996. Tampoco han aportado esta prueba en el marco de los recursos de casación interpuestos.

- 37 En cuanto a la ayuda a las regiones limítrofes de Alemania del Este, la Comisión indica no sólo que, para beneficiarse de una ayuda por tal concepto, los antiguos Länder debían demostrar la existencia de una desventaja concreta causada por la frontera interalemana, sino también que esta ayuda no podía beneficiar a zonas que se hallaran muy alejadas. Señala, no obstante, que las plantas de Volkswagen en Sajonia están situadas a más de cien kilómetros de esta frontera.
- 38 Por lo que respecta al mantenimiento del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado en los Tratados de la Unión Europea y de Amsterdam, la Comisión indica que ello se debe únicamente a la regla de unanimidad aplicable en la materia y a que la República Federal de Alemania exigió que se mantuviese esta disposición. Respecto al Acuerdo EEE, si contiene disposiciones similares ello se debe a la exigencia del respeto al acervo comunitario.

— Respuesta del Tribunal de Justicia

- 39 No se discute que el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado no ha sido derogado ni por el Tratado de la Unión Europea, ni por el Tratado de Amsterdam. En estas circunstancias, habida cuenta del alcance objetivo de las normas de Derecho comunitario, cuyo carácter imperativo y eficacia debe salvaguardarse, no puede presumirse que tras la reunificación de Alemania dicha disposición haya perdido su objeto (véase la sentencia de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, antes citada, apartados 47 y 48).
- 40 No obstante, no puede afirmarse que, en sentido contrario a lo que el Tribunal de Primera Instancia consideró en el apartado 134 de la sentencia recurrida, el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado está destinado a superar la situación especial resultante de la división política y económica de Alemania.

- 41 En efecto, tal interpretación tendría como consecuencia que todo el territorio de los nuevos Länder podría beneficiarse de todo tipo de ayudas.
- 42 Pues bien, el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, no permite, sin menoscabo tanto del carácter excepcional de dicha disposición como de su contexto y de los objetivos que pretende alcanzar, compensar íntegramente el retraso económico que sufren los nuevos Estados federados, por indiscutible que sea dicho retraso (véase el apartado 24 de la presente sentencia y la sentencia de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, antes citada, apartado 53).
- 43 A este respecto, tal como señaló acertadamente el Abogado General en los puntos 46 y 47 de sus conclusiones, sólo podría considerarse que las regiones de Mosel y Chemnitz han sufrido desventajas económicas que resultan de la división de Alemania si la existencia de la frontera político-económica entre las dos partes de Alemania hubiera constituido un obstáculo para su desarrollo económico de una manera que las hubiera singularizado en relación con las demás regiones de la antigua República Democrática Alemana.
- 44 Pues bien, las regiones de Mosel y Chemnitz están situadas a más de 100 km de la antigua frontera interalemana y, tal como reconoce, además, el Gobierno alemán, estas regiones, después del período de 1945 a 1949, disfrutaron de un desarrollo considerable en el marco de las condiciones del sistema económico comunista.
- 45 La Decisión sobre el Sarre invocada por las recurrentes y el Gobierno alemán no menoscaba esta afirmación.

- 46 A este respecto, debe señalarse, con carácter preliminar, que el hecho de que el Tribunal de Primera Instancia no hubiera ordenado a la Comisión que aportara una copia de esta Decisión no constituye una vulneración del artículo 64, apartados 1 y 2, de su Reglamento de Procedimiento.
- 47 En efecto, sólo el Tribunal de Primera Instancia puede decidir sobre la necesidad de completar la información de que dispone en los asuntos de que conoce (sentencia de 10 de julio de 2001, Ismeri Europa/Tribunal de Cuentas, C-315/99 P, Rec. p. I-5281, apartado 19). Por otro lado, debe señalarse que, puesto que ni las recurrentes ni el Gobierno alemán solicitaron al Tribunal de Primera Instancia que, como diligencia de ordenación del procedimiento, acordara la aportación de la Decisión sobre el Sarre, procede desestimar su argumento según el cual el Tribunal de Primera Instancia debió ordenar tal aportación.
- 48 De ello se desprende que el Tribunal de Primera Instancia consideró correctamente, en el apartado 147 de la sentencia recurrida, que ni las recurrentes ni el Gobierno alemán habían logrado demostrar que dicha Decisión reflejara un enfoque distinto de la Comisión en el pasado.
- 49 En cualquier caso, la Decisión sobre el Sarre no permite llegar a una conclusión diferente.
- 50 En efecto, de esta Decisión se desprende que la Comisión autorizó, bien en virtud del artículo 92, apartado 2, letra b), del Tratado, bien en virtud del artículo 92, apartado 2, letra c), del mismo, determinadas ayudas a favor, en primer lugar, de expulsados, refugiados y víctimas de guerra o de desplazamientos; en segundo lugar, de regiones fronterizas de la zona soviética; en tercer lugar, de Berlín, por su situación especial y, en último lugar, a favor del Sarre, con el fin de facilitar su integración en la República Federal de Alemania.

51 Sin embargo, a diferencia de lo que defiende el Gobierno alemán, estas ayudas no se concedieron únicamente a favor del Sarre y, en particular, no se precisa claramente la base jurídica utilizada por la Comisión para autorizar las ayudas concedidas a este Land. Como señaló el Abogado General en el punto 71 de sus conclusiones, el artículo 92, apartado 2, letra b), del Tratado y el artículo 92, apartado 2, letra c), del mismo se mencionan con carácter alternativo y, dado que la Decisión sobre el Sarre se refiere también a ayudas a favor de regiones fronterizas de la zona soviética y de Berlín, no puede deducirse de la referencia al artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado que esta referencia se haga únicamente en relación con el Sarre, puesto que sólo podría haberse mencionado en relación con las regiones fronterizas de la zona soviética y Berlín.

52 En cualquier caso, debe señalarse que, independientemente de la interpretación que la Comisión haya hecho en el pasado del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, ésta no puede restar valor al fundamento de la interpretación que la Comisión hace de la misma disposición en la Decisión impugnada ni, por tanto, a su validez.

53 En efecto, la validez de la Decisión impugnada debe examinarse únicamente en el marco del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, y no a la luz de una supuesta práctica anterior.

Sobre el sistema del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado

— Alegaciones de las partes

54 Respecto al sistema del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, las recurrentes y el Gobierno alemán indican que la compensación, en el ámbito de

los transportes, de las desventajas derivadas de la división de Alemania constituye el objeto de una disposición especial de este Tratado, recogida en el título IV de la tercera parte, relativo a la política de transportes, a saber, el artículo 82 del Tratado CE (actualmente artículo 78 CE). Las medidas relativas a los transportes adoptadas por Alemania para superar su antigua división forman parte fundamentalmente del ámbito de aplicación de esta disposición.

- 55 La Comisión considera que la referencia al artículo 82 del Tratado no es pertinente. En su opinión, el Tribunal de Primera Instancia no limitó las desventajas derivadas de la división de Alemania únicamente a las consecuencias que afectan a las comunicaciones. Además, esta disposición no tiene ninguna relación con las ayudas de Estado.

— Respuesta del Tribunal de Justicia

- 56 A este respecto, basta con señalar que, a diferencia de lo que defienden las recurrentes y el Gobierno alemán, el Tribunal de Primera Instancia no pretendió limitar, en el apartado 134 de la sentencia recurrida, la aplicación del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado únicamente a las consecuencias que afectan a las vías de comunicación, que se mencionaron tan sólo con carácter indicativo, dado que en este apartado se mencionan también otras consecuencias, como el hecho de que determinadas regiones quedaran convertidas en enclaves o la pérdida de mercados naturales.
- 57 Además, si bien el artículo 82 del Tratado permite a las autoridades alemanas mantener o introducir medidas nacionales relativas a la política de transportes que constituyan excepciones a la política común de transportes, por el contrario tales medidas no pueden menoscabar las normas que regulan las ayudas públicas a las infraestructuras de transporte.

58 De lo que precede resulta que debe desestimarse la primera parte del primer motivo.

### *Sobre la segunda parte*

#### Alegaciones de las partes

59 Mediante la segunda parte de este primer motivo, Volkswagen y VW Sachsen alegan que el Tribunal de Primera Instancia, en el apartado 136 de la sentencia recurrida, vulnera el equilibrio institucional previsto en el Tratado al realizar, respecto a las causas de las desventajas económicas de los nuevos Länder, afirmaciones propias y que la Comisión no había hecho en la Decisión impugnada. Ahora bien, compete fundamentalmente a la Comisión examinar si la ayuda proyectada por un Estado miembro en virtud del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado cumple los requisitos de aplicación de esta disposición. El Tribunal de Primera Instancia no puede sustituir las afirmaciones de la Comisión por las suyas propias.

60 Así, según las recurrentes, al declarar que el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado no era aplicable debido a que las desventajas económicas no habían sido causadas por la división de Alemania, el Tribunal de Primera Instancia fue más allá de una interpretación de este concepto de división para aplicar dicha disposición al caso concreto. Pues bien, en virtud de las normas establecidas tanto en esta disposición como en el artículo 93 del Tratado, tal aplicación está reservada, en primer lugar, al Estado miembro y, en segundo lugar, mediante un control dirigido a revelar la existencia de posibles abusos, a la Comisión.

- 61 La Comisión declara que no comprende en qué medida la sentencia recurrida puede vulnerar el equilibrio entre las instituciones comunitarias de forma que viole el Tratado. La Comisión alega que, en contra de lo que pretenden Volkswagen y VW Sachsen, el Tribunal de Primera Instancia no completó la motivación de la Decisión impugnada, sino que validó la presentada por la Comisión. Además, alega que el papel de la Comisión en esta materia no se limita a comprobar si las decisiones discrecionales de los Estados miembros implican abusos.

### Respuesta del Tribunal de Justicia

- 62 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia se limitó a recoger, en el apartado 136 de la sentencia recurrida, un argumento invocado por la Comisión, según el cual la mala situación económica general de los nuevos Länder no era una consecuencia directa de la división de Alemania, sino del sistema político de la República Democrática de Alemania.
- 63 El hecho de que este argumento no figure exhaustivamente en la Decisión impugnada no puede impedir al Tribunal de Primera Instancia responder al argumento de las recurrentes, según el cual la apreciación de un retraso en el desarrollo económico de los nuevos Länder bastaba para que fuera aplicable el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, declarando que no existía una relación directa de causalidad entre esta situación y la división de Alemania.
- 64 Por consiguiente, procede desestimar la segunda parte del primer motivo.
- 65 En tales circunstancias, procede declarar que el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho respecto a la interpretación del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado y desestimar, por tanto, el primer motivo en su totalidad.

**Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración del artículo 190 del Tratado**

66 El Tribunal de Primera Instancia consideró lo siguiente en la sentencia recurrida:

«149. Por lo que se refiere a la alegación basada en la falta de motivación, es preciso recordar que la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado [...] ha de reflejar clara e inequívocamente el razonamiento de la Institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el Juez comunitario pueda ejercer su control (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de noviembre de 1997, Cipeke/Comisión, T-84/96, Rec. p. II-2081, apartado 46).

150. En este caso, la Decisión [impugnada] sólo contiene una exposición sucinta de los motivos por los que la Comisión rehusó aplicar la excepción del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado a los hechos del presente asunto.

151. No obstante, debe destacarse que esta Decisión se adoptó en un contexto que el Gobierno alemán y las partes demandantes conocen bien, y que se inscribe en la línea de una práctica consolidada en materia de Decisiones, en particular, respecto de estas partes. Una Decisión de esta naturaleza puede motivarse de manera sucinta (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 1975, *Papiers peints/Comisión*, 73/74, Rec. p. 1491, apartado 31, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de octubre de 1994, *Fiatagri y New Holland Ford/Comisión*, T-34/92, Rec. p. II-905, apartado 35).

152. En efecto, en sus relaciones con la Comisión, el Gobierno alemán se ha referido en varias ocasiones, desde 1990, al artículo 92, apartado 2, letra c),

del Tratado, insistiendo en la importancia de esta disposición para la recuperación de la antigua Alemania oriental (véase, en particular, el escrito del Canciller Kohl al Presidente Delors de 9 de diciembre de 1992 [...]).

153. Las tesis defendidas a este respecto por el Gobierno alemán han sido rechazadas en distintos escritos o Decisiones de la Comisión [véase, en particular, la comunicación de la Comisión en virtud del artículo 92, apartado 2, del Tratado CEE dirigida a los demás Estados miembros y terceros interesados, relativa a la propuesta del Gobierno alemán de conceder una ayuda de Estado al grupo Opel en apoyo de sus planes de inversión en los nuevos Estados federados (DO 1993, C 43, p. 14); la comunicación de la Comisión en virtud del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, dirigida a los demás Estados miembros y terceros interesados en relación con las ayudas que Alemania tiene previsto conceder a la empresa Rhône-Poulenc Rhotex GmbH (DO 1993, C 210, p. 11); la Decisión 94/266/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 1993, relativa a la ayuda propuesta en favor de SST- Garngesellschaft GmbH, Turingia (DO 1994, L 114, p. 21); la Decisión Mosel I, y la Decisión 94/1074/CE de la Comisión, de 5 de diciembre de 1994, relativa a una propuesta de concesión de ayuda por parte de las autoridades alemanas a la empresa Textilwerke Deggendorf GmbH, Turingia (DO L 386, p. 13)].

154. A este respecto, debe concederse especial importancia a la Decisión Mosel I, por la que la Comisión declaró incompatibles con el mercado común algunas de las ayudas controvertidas, por un importe de 125,2 millones de DEM, después de haber descartado, por motivos idénticos a los recogidos en la Decisión [impugnada], que estas ayudas pudiesen estar comprendidas en la excepción del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado. Es preciso señalar, además, que ni las partes demandantes ni las autoridades alemanas interpusieron recurso contra esta Decisión anterior.

155. Si bien es cierto que la Comisión, las autoridades alemanas y las partes demandantes mantuvieron numerosos contactos entre la adopción de la

Decisión Mosel I y la adopción de la Decisión [impugnada], que pusieron de manifiesto sus divergencias de opinión persistentes sobre la aplicabilidad del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado a las ayudas controvertidas (véanse los puntos V y VI de la Decisión [impugnada]), debe destacarse también que en este contexto no se formuló ninguna alegación específica o nueva, en particular, respecto de la existencia de un vínculo de causalidad entre la situación de la industria automovilística sajona tras la reunificación alemana y la división de Alemania (véase el apartado 141 *supra*).

156. En estas circunstancias, debe considerarse que las partes demandantes y coadyuvante estaban suficientemente informadas sobre los motivos de la Decisión [impugnada], y que, a falta de alegaciones más específicas, la Comisión no estaba obligada a motivarla con más detalle.
157. De todo cuanto precede se deduce que deben desestimarse las alegaciones basadas en la infracción del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado y en una falta de motivación.»

### *Alegaciones de las partes*

- 67 Según las recurrentes y el Gobierno alemán, la Decisión impugnada no permite a las primeras ni al Tribunal de Primera Instancia discernir las razones por las que la Comisión se negó a aplicar el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado.
- 68 Volkswagen y VW Sachsen alegan que la remisión que el Tribunal de Primera Instancia hace a otras decisiones que adolecen asimismo de un vicio de motivación no permite a los interesados comprender la Decisión impugnada.

Por otra parte, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una decisión debe ser comprensible por sí misma y no puede corregirse este vicio mediante una remisión a decisiones que no pueden aportar una información más precisa sobre las razones que llevaron a la Comisión a negarse a aplicar el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado. Además, las decisiones citadas por el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 153 de la sentencia recurrida no figuran en la Decisión impugnada y no les fueron transmitidas.

- 69 Por otra parte, consideran que el Tribunal de Primera Instancia ha vulnerado el artículo 190 del Tratado al no tomar en consideración el hecho de que una decisión adoptada por la Comisión debe ser inteligible no sólo para los interesados, sino también para el Tribunal de Primera Instancia, para que éste pueda ejercer su facultad de control acerca del respeto de la obligación de motivación.
- 70 Según Volkswagen y VW Sachsen, de la sentencia recurrida se desprende que la Decisión impugnada no contiene motivos que justifiquen la negativa a aplicar el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado. Consideran, sin embargo, que la Comisión debería haber motivado la Decisión impugnada, particularmente por lo que respecta a la interpretación de esta disposición, en la medida en que, por una parte, las autoridades alemanas y la Comisión defendían puntos de vista diferentes sobre dicha interpretación y, por otra parte, la Comisión estaba plenamente informada de la importancia de su postura al respecto.
- 71 La Comisión hace hincapié en el hecho de que un recurso de casación únicamente puede basarse en motivos relativos a la violación del Derecho comunitario por el Tribunal de Primera Instancia. En efecto, en el marco de un recurso de casación el Tribunal de Justicia no examina las cuestiones de hecho ni lleva a cabo su propia apreciación jurídica de los hechos. La Comisión indica que la cuestión de si el Tribunal de Primera Instancia puede comprender una motivación y someterla a su control constituye una cuestión de hecho que únicamente éste puede resolver.
- 72 La Comisión recuerda que, cuando una decisión se inscribe en un contexto concreto, es suficiente, para respetar el artículo 190 del Tratado, que la Decisión

mencione este contexto. La Comisión indica que las recurrentes participaron en los procedimientos que precedieron a la adopción de la Decisión Mosel I y de la Decisión impugnada, por lo que deben desestimarse sus alegaciones al respecto.

- 73 Cuando Volkswagen y VW Sachsen alegan que las propias Decisiones de la Comisión que configuran el contexto de la Decisión impugnada carecían de una motivación suficiente, en realidad sostienen que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error en la determinación y apreciación de un hecho. Por consiguiente, este argumento debe rechazarse por ser inadmisibile.
- 74 Según la Comisión, las Decisiones que cita en la Decisión impugnada, entre las que figuran las Decisiones Daimler-Benz y Tettau, constituyen, en el caso de autos, un contexto del que el Tribunal de Primera Instancia tomó nota y que tuvo debidamente en cuenta.
- 75 Por lo que respecta a la Decisión Mosel I, la Comisión recuerda que denegó expresamente su autorización respecto a una parte de las ayudas de que se trata y, en cuanto al resto, negó expresamente la aplicabilidad del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado. Pues bien, las recurrentes no interpusieron recurso alguno contra dicha Decisión, pese a que les afectaba y pese a que habría sido necesario impugnarla a la vista de la interpretación que las recurrentes hacían de esta disposición.

### *Respuesta del Tribunal de Justicia*

- 76 Según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida

adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 190 del Tratado debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véanse, en particular, las sentencias de 13 de marzo de 1985, Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comisión, asuntos acumulados 296/82 y 318/82, Rec. p. 809, apartado 19, y de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95, Rec. p. I-1719, apartado 63).

- 77 Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia juzgó correctamente que la Decisión impugnada estaba suficientemente motivada. En efecto, si bien esta Decisión contiene una motivación sucinta al respecto, expone, en primer lugar, que se adoptó en un contexto bien conocido y que se inscribe en la línea de una práctica decisoria constante.
- 78 En segundo lugar, la Decisión indica que las tesis que se han expuesto a favor de la aplicabilidad del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado fueron desestimadas en el pasado por motivos idénticos, en particular en la Decisión Mosel I, que ni las recurrentes ni el Gobierno alemán impugnaron.
- 79 Por último, de la Decisión impugnada se desprende que, pese a los contactos entre el Gobierno alemán y las recurrentes, por una parte, y la Comisión, por otra, que muestran una persistencia en la diferencia de opiniones sobre la aplicabilidad de esta disposición, durante el procedimiento administrativo no se invocó ningún argumento específico al respecto (véase la sentencia de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, antes citada, apartados 104 a 108).

80 De ello resulta que debe desestimarse el segundo motivo por infundado.

Sobre el tercer motivo, basado en la vulneración del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado

81 El Tribunal de Primera Instancia consideró lo siguiente en la sentencia recurrida:

«166. Según el artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado, pueden considerarse compatibles con el mercado común las ayudas “destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro”.

167. Del contexto y de la lógica interna de esta disposición se desprende que esta perturbación debe afectar al conjunto de la economía del Estado miembro de que se trate, y no únicamente a la de una región o parte de su territorio. Esta solución es conforme, por otra parte, con la necesidad de interpretar estrictamente una excepción como la disposición del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado. Por otro lado, la sentencia [de 17 de septiembre de 1980,] Philip Morris/Comisión, [730/79, Rec. p. 2671], invocada por las partes demandantes en apoyo de su tesis, no se pronuncia, en absoluto, sobre este punto.

168. De ello se desprende que la alegación de las partes demandantes debe desestimarse por inoperante, ya que éstas se limitan a hacer referencia al estado de la economía del Freistaat Sachsen, sin alegar siquiera una grave perturbación de la economía de la República Federal de Alemania en su conjunto.

169. Por otra parte, la cuestión de si la reunificación alemana provocó una grave perturbación en la economía de la República Federal de Alemania implica complejas valoraciones de tipo económico y social que deben efectuarse en el contexto comunitario, y que entran en el ejercicio de la amplia facultad de apreciación de que goza la Comisión en el ámbito del artículo 92, apartado 3, del Tratado (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1997, TWD/Comisión, C-355/95 P, Rec. p. I-2549, apartado 26). El control ejercido por el Juez debe, a este respecto, limitarse a comprobar la observancia de las normas de procedimiento y de motivación, así como la exactitud material de los hechos, la inexistencia de error manifiesto de apreciación y de desviación de poder. En particular, no le corresponde al Juez comunitario sustituir la apreciación económica de la Comisión por la suya propia (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, AIUFFASS y AKT/Comisión, T-380/94, Rec. p. II-2169, apartado 56, y de 5 de noviembre de 1997, Ducros/Comisión, T-149/95, Rec. p. II-2031, apartado 63).
170. En el presente caso, las partes demandantes no han aportado ninguna prueba concreta que demuestre que la Comisión cometió un error manifiesto de apreciación al considerar que, aunque fuesen reales, las repercusiones desfavorables de la reunificación de Alemania sobre la economía alemana no constituían por sí solas un motivo para aplicar el artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado a un régimen de ayudas.
171. Por lo que se refiere a la motivación de la Decisión [impugnada], a pesar de ser sucinta resulta suficiente en relación con el contexto del asunto, con sus precedentes, en particular la Decisión Mosel I, y con la inexistencia de alegaciones específicas durante el procedimiento administrativo. A este respecto, las consideraciones desarrolladas en los apartados 140 a 142 y 149 a 156 *supra* son aplicables, *mutatis mutandis*, a la motivación de la negativa de la Comisión a aplicar, en el presente caso, la excepción prevista en el artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado.
172. De cuanto precede se desprende que deben desestimarse las alegaciones basadas en la infracción del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado y en una falta de motivación.»

*Alegaciones de las partes*

- 82 Las recurrentes rechazan la interpretación del Tribunal de Primera Instancia según la cual el artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado sólo puede aplicarse si resulta afectado el conjunto del territorio de un Estado miembro. Ni el tenor literal ni el efecto útil de esta disposición justifican la conclusión del Tribunal de Primera Instancia según la cual el hundimiento de la antigua economía socialista de la República Democrática Alemana en el transcurso de la reunificación no debe calificarse de «grave perturbación en la economía» de Alemania. Según las recurrentes, los autores del Tratado formularon conscientemente el concepto de «grave perturbación en la economía de un Estado miembro» con términos vagos para no limitar la aplicación de esta disposición a una determinada forma de crisis económica grave. El tenor del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado no prejuzga la cuestión de si la crisis económica grave en cuestión se debe al hundimiento de un determinado sector económico, a la situación coyuntural global o a la decadencia económica de una región significativa para el conjunto del Estado miembro.
- 83 El Gobierno alemán añade que, en el sentido de esta disposición, una perturbación es grave cuando afecta al conjunto de la economía o bien, al menos, a varias regiones o ámbitos económicos.
- 84 Por otra parte, precisa que limitar al extremo una disposición como el artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado implica desconocer que, a diferencia de la cláusula de división incluida en el artículo 92, apartado 2, letra c), de este Tratado, no se trata de una excepción legal que se aplica automáticamente cuando se reúnen los requisitos materiales. El artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado constituye una disposición cuya aplicación se somete a la apreciación de la Comisión. Sin embargo, se contradiría el espíritu de esta disposición si se redujera, mediante una interpretación lo más estricta posible, el margen de maniobra que los autores de este Tratado quisieron otorgar a esta institución.

- 85 Además, las recurrentes y el Gobierno alemán indican que, dado que la reunificación alemana exigía la reconstrucción económica de casi un tercio del territorio alemán, no puede sostenerse que la grave perturbación económica observada en los nuevos Länder no reúna las circunstancias previstas en el artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado. Por otro lado, consideran que las instituciones comunitarias tuvieron conocimiento del hecho de que las consecuencias económicas de la reunificación no podían limitarse únicamente al territorio de estos Länder.
- 86 Por otra parte, consideran que al declarar, sin motivación alguna, que las excepciones deben interpretarse de forma estricta, el Tribunal de Primera Instancia redujo arbitrariamente el margen de apreciación que los autores del Tratado quisieron atribuir a esta disposición. Incluso las excepciones deben interpretarse teniendo en cuenta su génesis, así como su tenor literal y su espíritu.
- 87 Según la Comisión, este motivo es parcialmente inadmisibile, parcialmente desprovisto de pertinencia y, por lo demás, infundado.
- 88 En primer lugar, considera que el argumento relativo a la vulneración del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado es inadmisibile en la medida en que el Freistaat Sachsen no lo invocó ante el Tribunal de Primera Instancia. Por consiguiente, ha caducado en virtud de los artículos 42, apartado 2, y 118 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.
- 89 A continuación, considera que este motivo también carece de pertinencia, porque las recurrentes y el Gobierno alemán no alegan que, al aplicar el artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado, la Comisión cometió un error en el ejercicio de la facultad de apreciación de que goza ni que el Tribunal de Primera Instancia adoptó una decisión incorrecta en este sentido. Aun cuando esta disposición fuese aplicable en caso de que la perturbación afectara únicamente a una parte del territorio de un Estado miembro, como defienden las recurrentes y el Gobierno alemán, ello no llevaría consigo la anulación de la sentencia recurrida.

- 90 En efecto, un recurso de casación también es infundado cuando la sentencia que constituye su objeto resulta justificada en Derecho por otros motivos distintos a los señalados por el Tribunal de Primera Instancia. Dado que no se ha invocado ningún error de apreciación, el tercer motivo de los recursos de casación no puede conducir a la anulación de la sentencia.
- 91 Finalmente, por lo que respecta al resto, la Comisión considera que este motivo es infundado. El artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado, a diferencia de las letras a) y c) de este apartado, no hace referencia a una grave perturbación de la economía de una «región», sino a la «de un Estado miembro» en su conjunto.
- 92 La Comisión precisa que, cuando las recurrentes y el Gobierno alemán completan su argumentación al afirmar que los problemas económicos de los nuevos Länder han exigido sacrificios financieros en el conjunto de la República Federal de Alemania, ponen en tela de juicio una apreciación de los hechos supuestamente inexacta del Tribunal de Primera Instancia, por lo que este argumento es inadmisibles. En cualquier caso, dado que estos sacrificios no provocaron una grave perturbación de la economía, dicho argumento no es pertinente.

### *Respuesta del Tribunal de Justicia*

- 93 Con carácter preliminar, procede recordar que, en virtud del artículo 118 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el artículo 42, apartado 2, del mismo Reglamento, que prohíbe, en principio, formular motivos nuevos en el curso del proceso, también se aplica al procedimiento ante el Tribunal de Justicia que tenga por objeto un recurso de casación contra una resolución del Tribunal de Primera Instancia. En un recurso de casación, la competencia del Tribunal de Justicia está, pues, limitada al examen de la apreciación efectuada por el Tribunal de Primera Instancia de los motivos objeto de debate ante los primeros jueces

(véanse las sentencias de 1 de junio de 1994, Comisión/Brazzelli Lualdi y otros, C-136/92 P, Rec. p. I-1981, apartado 59, y de 16 de mayo de 2002, ARAP y otros/Comisión, C-321/99 P, Rec. p. I-4287, apartado 112).

- 94 No se discute que el Freistaat Sachsen no invocó ante el Tribunal de Primera Instancia el argumento relativo a la vulneración del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado (véase, en particular, el apartado 95 de la sentencia recurrida).
- 95 De ello se deduce que debe desestimarse al tercer motivo por lo que respecta al Freistaat Sachsen.
- 96 En cuanto al argumento de Volkswagen y VW Sachsen según el cual el Tribunal de Primera Instancia juzgó erróneamente que esta disposición únicamente podía aplicarse si resultaba afectado el conjunto del territorio de un Estado miembro, debe señalarse que del apartado 167 de la sentencia recurrida se desprende claramente que, a este respecto, el Tribunal de Primera Instancia no se refirió al conjunto del territorio de un Estado miembro, sino al conjunto de la economía del Estado miembro de que se trata.
- 97 Además, tal como ha señalado acertadamente la Comisión, a diferencia de las letras a) y c) del artículo 92, apartado 3, del Tratado, la letra b) de este apartado exige una grave perturbación en la economía de un Estado miembro y no de regiones, puesto que la perturbación de la economía de estas últimas no afecta necesariamente a la del Estado miembro de que se trate.
- 98 En tales circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia, al recordar que, como excepción, el artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado debía interpretarse estrictamente, señaló correctamente, en el apartado 167 de la sentencia recurrida, que la perturbación debe afectar al conjunto de la economía del Estado miembro de que se trate y no únicamente a la de una región o parte de su territorio.

- 99 Por lo que respecta al argumento de Volkswagen, VW Sachsen y el Gobierno alemán, que afirman que ni el tenor literal ni el efecto útil de esta disposición justifican la conclusión del Tribunal de Primera Instancia según la cual el hundimiento de la antigua economía socialista de la República Democrática Alemana en el transcurso de la reunificación no debe calificarse de «grave perturbación en la economía» de Alemania, el Tribunal de Primera Instancia señaló, en los apartados 169 y 170 de la sentencia recurrida, que la cuestión de la gravedad de la perturbación en la economía como consecuencia de la reunificación implica complejas valoraciones de tipo económico y social que forman parte del ejercicio de la amplia facultad de apreciación de que goza la Comisión y que no le fue aportada ninguna prueba concreta que demuestre que esta institución cometió un error manifiesto de apreciación al respecto.
- 100 No cabe criticar esta afirmación del Tribunal de Primera Instancia, por lo que el Gobierno alemán defiende erróneamente que la sola referencia a la norma, en el contexto de una situación fáctica conocida, era suficiente para demostrar que se reunieron los requisitos de aplicación del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado.
- 101 En el marco de este motivo, Volkswagen, VW Sachsen y el Gobierno alemán se limitan, por lo demás, a poner en tela de juicio la apreciación de hechos efectuada por el Tribunal de Primera Instancia, sin añadir siquiera el menor elemento de hecho que demuestre que éste último desnaturalizó los hechos examinados.
- 102 Pues bien, es preciso recordar que la apreciación de los hechos efectuada por el Tribunal de Primera Instancia no constituye, salvo en caso de desnaturalización de los elementos de prueba que se le aportan, una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 15 de octubre de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión, asuntos acumulados C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P y C-254/99 P, Rec. p. I-8375, apartado 330).

- 103 De cuanto precede resulta que debe desestimarse el tercer motivo por ser, en parte, inadmisibile y, en parte, infundado.

**Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración de los artículos 92, apartado 3, y 93 del Tratado**

- 104 El Tribunal de Primera Instancia consideró lo siguiente en la sentencia recurrida:

«203. A diferencia de lo que sostienen las partes demandantes, las medidas de ayuda controvertidas no pueden considerarse comprendidas en un programa de ayudas regionales ya autorizado por la Comisión, y, por tanto, exentas de la obligación de notificación previa.

204. En efecto, al referirse, en el decimonoveno programa marco adoptado sobre la base de la Ley sobre actividades de interés común, a determinados sectores en los que cada uno de los proyectos subvencionados quedaba sujeto a la obligación de autorización previa de la Comisión (véase el apartado 7 *supra*), Alemania hizo constar que la autorización de las ayudas regionales contempladas en este programa marco no abarcaba dichos sectores y, en particular, el sector de los vehículos de motor, si el coste de una operación subvencionada superaba los 12 millones de ECU.

205. Esto queda confirmado, en particular, por el escrito de la Comisión de 2 de octubre de 1990, por el que se autoriza el régimen de ayudas regionales previsto para el año 1991 en el decimonoveno programa marco (véase el apartado 7 *supra*), y por su escrito de 5 de diciembre de 1990, por el que se

autoriza la aplicación de la Ley sobre actividades de interés común a los nuevos Länder (véase el apartado 11 *supra*), en los que la Comisión llamó expresamente la atención del Gobierno alemán sobre la necesidad de tener en cuenta, al hacer efectivas las medidas previstas, las directrices comunitarias existentes en determinados sectores industriales; por sus escritos de 14 de diciembre de 1990 y 14 de marzo de 1991, en los que insistió en que las ayudas a las nuevas inversiones de Volkswagen no podían concederse sin haberle sido notificadas y sin haber recibido su autorización (véase el apartado 18 *supra*); y por el hecho de que cada uno de los Decretos de 1991 prevé que está “sujeto a la autorización de la Comisión”. Las partes demandantes sostienen, de manera incorrecta, que esta mención carece de objeto debido a la autorización ya obtenida en virtud de la aprobación del decimonoveno programa marco. En efecto, esta última no abarca el sector de los vehículos de motor, como acaba de destacarse en el apartado 204 *supra*. Por otro lado, las partes demandantes se equivocan al sostener que la presentación, como anexo al escrito de dúplica, de los escritos antes mencionados, es extemporánea e inadmisible. En efecto, por una parte dichos escritos se citan tanto en el punto II de la Decisión [impugnada] como en la decisión de incoar el procedimiento de examen. Por otra parte, se presentaron como respuesta a una alegación formulada por primera vez en el escrito de réplica.

206. Teniendo en cuenta los elementos antes descritos, aun suponiendo que la aplicación de las directrices comunitarias se hubiera suspendido entre los meses de enero y abril de 1991, este hecho no puede tener como consecuencia jurídica que las ayudas al sector de los vehículos de motor deban considerarse cubiertas por la autorización del decimonoveno programa marco. En este caso, por el contrario, debe considerarse que el artículo 93, apartado 3, del Tratado seguía siendo plenamente aplicable a dichas ayudas.

207. De cuanto precede se desprende que, en cualquier caso, las ayudas controvertidas estaban sujetas a la obligación de notificación previa a la Comisión, y que no podían ejecutarse antes de que hubiese recaído una decisión definitiva en el procedimiento.

208. Por el contrario, la cuestión de si las directrices comunitarias eran o no vinculantes para Alemania en marzo de 1991 carece de pertinencia a efectos del presente litigio.
209. A este respecto, debe destacarse que, aunque las normas de las directrices comunitarias, como “medidas apropiadas” propuestas por la Comisión a los Estados miembros sobre la base del artículo 93, apartado 1, del Tratado, carecen de carácter vinculante y sólo se imponen a éstos si han prestado su consentimiento (véase la sentencia de 15 de abril de 1997, España/Comisión, antes citada, apartados 30 a 33), nada puede impedir a la Comisión examinar las ayudas que deben serle notificadas con arreglo a estas normas, en el marco del ejercicio de la amplia facultad de apreciación de que dispone para la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado.
210. Debe añadirse, no obstante, que la tesis de las partes demandantes, según la cual el examen, en 1996, de la compatibilidad de las ayudas controvertidas con el mercado común sólo podía basarse en elementos de apreciación existentes en 1991, no tiene ningún apoyo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia. Así, en las sentencias de 10 de julio de 1986, Bélgica/Comisión (234/84, Rec. p. 2263), apartado 16, y de 26 de septiembre de 1996, Francia/Comisión (C-241/94, Rec. p. 4551), apartado 33, el Tribunal de Justicia señaló que la legalidad de una Decisión en materia de ayudas se debe examinar en función de la información de que podía disponer la Comisión en el momento en que la adoptó. El Tribunal de Primera Instancia declaró lo mismo en la sentencia de 25 de junio de 1998, British Airways y otros y British Midland Airways/Comisión (asuntos acumulados T-371/94 y T-394/94, Rec. p. II-2405), apartado 81.
211. Por otra parte, el artículo 92, apartado 1, del Tratado prohíbe, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, todas las ayudas “que falseen o amenacen falsear la competencia”. De ello se desprende que la Comisión, cuando comprueba la existencia de una ayuda en el sentido de esta disposición, no está estrictamente vinculada por las condiciones de competencia existentes en la fecha de adopción de su

Decisión. Debe realizar una evaluación desde una perspectiva dinámica, y tener en cuenta la evolución previsible de la competencia y los efectos que tendrá sobre ella la ayuda de que se trate.

212. De ello resulta que no puede reprocharse a la Comisión haber tenido en cuenta datos aparecidos con posterioridad a la adopción de un proyecto dirigido a conceder o modificar una ayuda. El hecho de que el Estado miembro interesado, incumpliendo sus obligaciones con arreglo al artículo 93, apartado 3, del Tratado, haya ejecutado las medidas proyectadas antes de que haya recaído una decisión definitiva en el procedimiento de examen, carece de incidencia a este respecto.
213. No puede acogerse la alegación de las partes demandantes según la cual esta práctica es incompatible con el principio de seguridad jurídica. En efecto, debe recordarse que, aunque el procedimiento preliminar de examen establecido en el artículo 93, apartado 3, del Tratado debe proporcionar a la Comisión un plazo adecuado, esta última ha de obrar, no obstante, con la debida diligencia y tener en cuenta el interés de los Estados miembros en conocer rápidamente su postura en ámbitos en los que la necesidad de intervenir puede revestir urgencia a causa del efecto que estos Estados miembros esperan de las medidas de fomento proyectadas. La Comisión debe, por tanto, adoptar una postura en un plazo razonable, que el Tribunal de Justicia estimó en dos meses [sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz/Comisión, 120/73, Rec. p. 1471, apartado 4; véase, también, el artículo 4 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83, p. 1)]. Por otra parte, la Comisión está sujeta al mismo deber general de diligencia cuando decide incoar el procedimiento de examen contradictorio previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado, y su falta de actuación en este ámbito puede ser sancionada, en su caso, por el Juez comunitario en el marco de un procedimiento al amparo del artículo 175 del Tratado CE (actualmente artículo 232 CE).
214. Además, en el presente caso no se plantea la cuestión de una posible violación del principio de seguridad jurídica. En efecto, el plazo trans-

currido entre la fecha de adopción de los primeros Decretos de concesión (marzo de 1991) y la de la Decisión [impugnada] (el 26 de junio de 1996) es imputable, en primer lugar, a la falta de notificación completa de las medidas controvertidas; en segundo lugar, a las sucesivas modificaciones introducidas por las partes demandantes en sus proyectos, que provocaron, a su vez, sucesivas modificaciones de los Decretos de concesión; y, en tercer lugar, a las considerables dificultades que tuvo la Comisión para obtener del Gobierno alemán y de las partes demandantes la información necesaria para adoptar una decisión (véanse los apartados 16 a 42 *supra*).

215. En particular, de la Decisión Mosel I se desprende que, a comienzos de 1993, la Comisión estaba en condiciones de adoptar una decisión sobre todos los proyectos de inversiones de Volkswagen, tal como se le habían presentado inicialmente. A petición expresa de Volkswagen, presentada el 31 de enero de 1993, la Comisión limitó su apreciación a las ayudas relativas a Mosel I y Chemnitz I. A continuación hubo que esperar que, en 1995, la Comisión amenazase a las autoridades alemanas con adoptar una decisión sobre la base del expediente incompleto de que disponía para que finalmente se le comunicase la información que necesitaba. En definitiva, la Comisión sólo tuvo la posibilidad de adoptar una decisión con total conocimiento de causa en el transcurso del año 1996.

216. Entretanto, los proyectos iniciales de las partes demandantes habían sido modificados en tres ocasiones, y, en consecuencia, los Decretos de 1991 habían sido modificados por los Decretos de 1993, 1994 y 1996. Aunque las partes no estén de acuerdo sobre la amplitud de estas sucesivas modificaciones, consta que supusieron, al menos, una considerable reducción de la dimensión de los proyectos, y, sobre todo, el aplazamiento en tres o cuatro años de la entrada en funcionamiento de los talleres de pintura y de montaje final de Mosel II y de Chemnitz II.

217. En consecuencia, las partes demandantes no tienen razón al sostener que la Comisión estaba obligada a examinar los proyectos elaborados sucesiva-

mente en 1993, 1994 o 1996 en función únicamente de los elementos de apreciación de que disponía en 1991. Por el contrario, la Comisión tuvo fundadamente en cuenta, en su apreciación, las modificaciones producidas.

218. Por lo demás, aun suponiendo que la Comisión hubiese autorizado, en un principio, las ayudas concedidas en los Decretos de 1991, habría podido reexaminarlas legítimamente en el momento de su modificación, de conformidad con el artículo 93, apartado 3, del Tratado, según el cual la Comisión deberá ser informada de los proyectos dirigidos a modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Por tanto, suponiendo que no haya habido un exceso de capacidad en el sector de los vehículos de motor en 1991, la Comisión habría podido, en principio, tener en cuenta el exceso de capacidad producido a partir de 1993.

219. De cuanto precede se desprende que deben desestimarse en su totalidad las alegaciones de las partes demandantes relativas, por una parte, a la necesidad de un examen *ex ante*, y, por otra, a la inaplicabilidad de las directrices comunitarias.»

### *Alegaciones de las partes*

105 Según las recurrentes, el Tribunal de Primera Instancia ha vulnerado los artículos 92, apartado 3, y 93 del Tratado al afirmar que las ayudas controvertidas estaban sujetas a una obligación de notificación separada, pues formaban parte del decimonoveno programa marco, que la Comisión había aprobado mediante escrito de 2 de octubre de 1990 dirigido al Gobierno alemán.

106 A este respecto, las recurrentes recuerdan que la Comisión aprobó, mediante diversos escritos, la aplicación de la Ley sobre actividades de interés común y la extensión de los regímenes existentes de ayudas regionales a los nuevos Länder. Pese a que la Comisión recordó, en sus escritos, que las autoridades alemanas debían tener en cuenta, a la hora de ejecutar los programas que tengan por objeto ayudas, las disposiciones comunitarias vigentes en determinados sectores, entre los que figura el sector de los vehículos de motor, las recurrentes alegan que las directrices comunitarias no eran, entre enero y abril de 1991, una disposición de Derecho comunitario en vigor.

107 En efecto, las directrices comunitarias únicamente fueron aplicables durante un período de dos años que expiró el 31 de diciembre de 1990, pues su prórroga no se aceptó hasta abril de 1991. Por tanto, al tratarse de una medida apropiada en el sentido del artículo 93, apartado 1, del Tratado, estas directrices comunitarias sólo pueden considerarse aplicables a partir de abril de 1991 y, por tanto, después de la fecha de concesión de las ayudas, a saber, el 22 de marzo de 1991.

108 En tales circunstancias, las recurrentes opinan que se debería haber considerado que las ayudas controvertidas formaban parte de los regímenes de ayuda que habían sido objeto de una autorización general de la Comisión y, por consiguiente, deberían haberse calificado de ayudas existentes.

109 De ello se deduce, en su opinión, que no era necesario notificar las ayudas. Por tratarse de ayudas existentes, la Comisión debería haberse limitado a comprobar que la ayuda individual formaba parte del régimen general y que se habían respetado los requisitos de concesión de la ayuda establecidos en la decisión de autorización.

110 La Comisión sostiene que la argumentación de las recurrentes en parte está desprovista de pertinencia y en parte es errónea. En esencia, alega, en primer

lugar, que en el momento en que se adoptó la Decisión impugnada, el 26 de junio de 1996, no estaba obligada a basarse en la situación de hecho y de Derecho de marzo de 1991. En segundo lugar, aun cuando hubiera debido basarse en esta situación, deberían habersele notificado a pesar de todo las ayudas controvertidas y ella debería haberlas controlado sin restricción alguna. En último lugar, en el caso de que hubiera sido necesario basarse en una fecha en la que la República Federal de Alemania aún no hubiera dado su consentimiento a la aplicación de las directrices comunitarias, ello no habría impedido a la Comisión aplicar este texto.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 111 La argumentación de las recurrentes se basa en la premisa de que, dado que las directrices comunitarias no eran aplicables entre los meses de enero y marzo de 1991, las ayudas controvertidas, que formaban parte del régimen de ayudas regionales previsto en el decimonoveno programa marco, ya habían sido aprobadas.
- 112 Pues bien, el Tribunal de Primera Instancia, a la vista de los elementos que le fueron presentados y que se mencionan en los apartados 204 y 205 de la sentencia recurrida, llegó a la conclusión de que, aun suponiendo que las directrices comunitarias no fuesen aplicables, las ayudas al sector de los vehículos de motor no estaban cubiertas por la autorización del régimen de ayudas regionales previsto en el decimonoveno programa marco.
- 113 Tal como se ha recordado en el apartado 102 de la presente sentencia, la apreciación de los hechos por el Tribunal de Primera Instancia no constituye, salvo en caso de desnaturalización de los hechos, una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia.

- 114 Debe señalarse que el Tribunal de Primera Instancia, sin desnaturalizar los hechos, consideró que las ayudas controvertidas estaban sujetas a la obligación de notificación previa a la Comisión, de forma que no podían ejecutarse antes de que hubiese recaído una decisión definitiva en el procedimiento.
- 115 Por consiguiente, la autorización por la Comisión del régimen de ayudas regionales previsto en el decimonoveno programa marco excluía en todo caso de su ámbito de aplicación las ayudas concedidas, en particular, en el sector de los vehículos de motor.
- 116 Así lo había entendido, además, el Gobierno alemán, tal como se desprende del pasaje del decimonoveno programa marco que se cita en el apartado 7 de la sentencia recurrida y que se reproduce en el apartado 6 de la presente sentencia.
- 117 De ello se desprende que, dado que la autorización no cubre las ayudas en el sector de los vehículos de motor, las ayudas controvertidas debían notificarse bien en virtud de las disposiciones de las directrices comunitarias bien, suponiendo que éstas no se aplicasen, en virtud del artículo 93, apartado 3, del Tratado.
- 118 Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia juzgó correctamente, en el apartado 207 de la sentencia recurrida, que las ayudas controvertidas estaban sujetas a la obligación de notificación previa a la Comisión y que no podían ejecutarse antes de que hubiese recaído una decisión definitiva en el procedimiento.
- 119 En estas circunstancias, a la vista de que la cuestión de la aplicabilidad de las directrices comunitarias entre los meses de enero y abril de 1991 carece de pertinencia y que los demás argumentos invocados por las recurrentes persiguen demostrar que dichas directrices no eran aplicables, procede desestimar el cuarto motivo.

**Sobre el quinto motivo, basado en las consecuencias del desistimiento parcial estimado por el Tribunal de Primera Instancia**

- 120 El Tribunal de Primera Instancia consideró, en el apartado 65 de la sentencia estimado, lo siguiente:

«Durante la vista de 30 de junio de 1999, [Volkswagen y VW Sachsen] solicitaron al Tribunal de Primera Instancia que declare que el recurso ha quedado sin objeto por lo que se refiere a la anulación del artículo 2, primer guión, de la Decisión [impugnada], que declara incompatibles con el mercado común ayudas a la inversión concedidas en forma de amortizaciones extraordinarias sobre inversiones, y aplique, a este respecto, el artículo 87, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento. El Tribunal de Primera Instancia tomó nota también de que, en opinión de la Comisión, esta solicitud debía interpretarse como un desistimiento parcial y dar lugar a la aplicación del artículo 87, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento.»

- 121 En el apartado 309 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia declaró lo siguiente:

«A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. A tenor del artículo 87, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento, la parte que desista será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. [...]»

- 122 El punto 1 del fallo de la sentencia tiene el siguiente tenor:

«Tener por desistidas de su recurso a [Volkswagen y VW Sachsen] por lo que se refiere a la anulación del artículo 2, primer guión, de la Decisión [impugnada].»

*Alegaciones de las partes*

- 123 Volkswagen y VW Sachsen impugnan estos apartados de la sentencia recurrida alegando que solicitaron al Tribunal de Primera Instancia que declarara que, en el supuesto de que la solución del litigio les fuera favorable, ya no podrían practicar *a posteriori* amortizaciones extraordinarias debido a una modificación de la legislación fiscal alemana. Por tanto, pidieron, en realidad, al Tribunal de Primera Instancia que declarara el sobreseimiento, solicitando que se decidiera sobre las costas de conformidad con el artículo 87, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

*Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 124 A este respecto, basta recordar que es jurisprudencia reiterada que, en el supuesto de que se hayan desestimado todos los demás motivos de un recurso de casación, procede declarar la inadmisibilidad de las pretensiones relativas a la supuesta irregularidad de la decisión del Tribunal de Primera Instancia sobre las costas, con arreglo al artículo 51, párrafo segundo, del Estatuto CE del Tribunal de Justicia, según el cual la imposición y la cuantía de las costas no constituyen por sí mismas un motivo de interposición del recurso de casación (véanse, en particular, la sentencia de 14 de septiembre de 1995, Henrichs/Comisión, C-396/93 P, Rec. p. I-2611, apartados 65 y 66, y de 12 de julio de 2001, Comisión y Francia/TF1, asuntos acumulados C-302/99 P y C-308/99 P, Rec. p. I-5603, apartado 31).

- 125 De ello resulta que procede desestimar el quinto motivo.

- 126 En estas circunstancias, por haber sido desestimados todos los motivos, procede desestimar los recursos de casación.

## Costas

- 127 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de recurso de casación en virtud del artículo 118 del mismo Reglamento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión la condena en costas del Freistaat Sachsen, Volkswagen y VW Sachsen y haber sido desestimados los motivos formulados por éstos, procede condenarlos en costas.
- 128 El artículo 69, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, asimismo aplicable al procedimiento de recurso de casación en virtud del artículo 118, prevé que los Estados miembros y las instituciones que hayan intervenido en el litigio como coadyuvantes soportarán sus propias costas. Por tanto, procede decidir que la República Federal de Alemania soporte sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

## EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Desestimar los recursos de casación.

- 2) **Condenar en costas al Freistaat Sachsen en el asunto C-57/00 P.**
  
- 3) **Condenar en costas a Volkswagen AG y Volkswagen Sachsen GmbH en el asunto C-61/00 P.**
  
- 4) **La República Federal de Alemania soportará sus propias costas.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Edward
Jann	Skouris	Macken
von Bahr	Cunha Rodrigues	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 30 de septiembre de 2003.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias